Fribolin, Hermann

Die frage der deutschen beamten

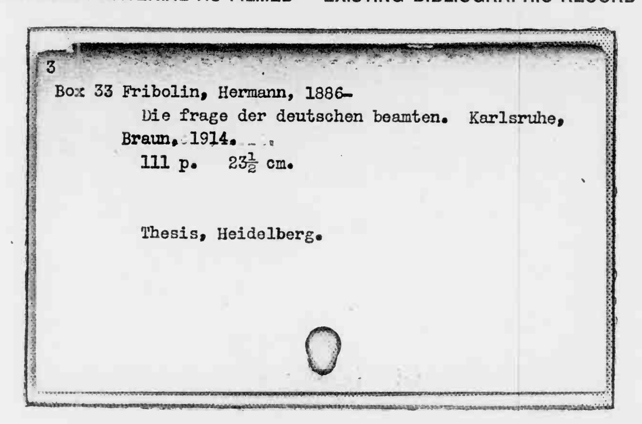
Karlsruhe i. B.

1914

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD


3
Box 33 Fribolin, Hermann, 1886-
Die frage der deutschen beamten. Karlsruhe, Braun, 1914.
111 p. 23½ cm.

Thesis, Heidelberg.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-15-97 INITIALS: AP

TRACKING # : 27743

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Die Frage der deutschen Beamten

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der philosophischen Doktorwürde

einer

Hohen philosophischen Fakultät

der

Großh. Badischen Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg

vorgelegt von

Hermann Fribolin

aus Montevideo



Karlsruhe i. B.

G. Braunsche Hofbuchdruckerei und Verlag

1914

Die Frage der deutschen Beamten

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der philosophischen Doktorwürde

einer

Hohen philosophischen Fakultät

der

Großh. Badischen Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg

vorgelegt von

Hermann Fribolin

aus Montevideo



Karlsruhe i. B.

G. Braunsche Hofbuchdruckerei und Verlag

1914

Referent: *Prof. Dr. Alfred Weber, Heidelberg*

Meinen lieben Eltern

in aufrichtiger Dankbarkeit

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis

Beamtengesetzgebungen der größeren deutschen Bundesstaaten.
Beamtenfachzeitschriften, insbesondere in Baden.
Beck, Die staatsbürgerliche Stellung des Beamten. Aufsatz im Februarheft der »Grenzboten« 1911.
Bluntschli und Brater, Deutsches Staatswörterbuch. 10. Band. Stuttgart und Leipzig 1867.
Cahen, Georges, Les fonctionnaires. Bibliothèque du mouvement social contemporain Paris 1911.
Corbach, Zwang und Freiheit. Aufsatz im Juliheft des »Türmer« 1911.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Conrad und Elster. Jena 1909.
Ideler, Der Sozialismus und die Beamtenschaft. Berlin 1910.
Ihering, Der Zweck im Recht. V. Auflage. Leipzig 1877.
Klien, Minimallohn und Arbeiterbeamtentum. Abhandlung des Staatswissenschaftlichen Seminars. Jena 1902.
Lederer, Die Bewegung der öffentlichen Beamten im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. 31. Band 2. Heft und 33. Band 2. Heft. Heidelberg.
Mertens, Die Bewegung der technischen Privatbeamten. Heidelberg.
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 4. Auflage. Leipzig 1895 und 1910.
Naumann, Friedrich, Die Stellung der Beamten im Haushalte des Staates. Berlin 1910.
Satzungen der größeren Beamtenverbände.
Schriften des Vereins für Sozialpolitik: Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Wien 1909.
Statistik des Deutschen Reichs. Herausgegeben vom Kaiserlichen Statistischen Amt in Berlin.
Verhandlungen der II. Kammer der Badischen Landstände 1908/10.
Walz, Staatsrecht des Großherzogtums Baden. Tübingen. 1909.
Wagner, Adolf, Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie. 3. Auflage. Leipzig 1883.
Weber, Alfred, Der Beamte, Aufsatz im Oktoberheft der »Neuen Rundschau« 1910.

I. Teil

Tatsächliche Rechtsstellung des deutschen Beamten auf dem Hintergrunde der der französischen

Will man sich von dem Wesen, sowie von der tatsächlichen Rechtsstellung des deutschen Staatsbeamtentums ein möglichst genaues und deutliches Bild machen, so wird sich dies am besten und zweckmäßigsten dadurch erreichen lassen, daß man es bei seiner Schilderung von dem Hintergrunde eines fremden Staatsdienerverhältnisses abhebt und so die Möglichkeit einer scharfen Charakterisierung seiner Grundzüge und seiner Eigentümlichkeiten schafft.

Von den vielen außerdeutschen Beamtenkörpern, die diesem Zwecke dienen können, scheint der französische aus mannigfachen Gründen für unser Vorhaben der geeignetste zu sein. Denn einerseits beruht in Deutschland wie in Frankreich der ganze bürokratische Beamtenapparat bezüglich seiner Entstehung, Organisation, Bedeutung und Ausdehnung im wesentlichen auf denselben Grundlagen, was einen Vergleich zwischen beiden außerordentlich erleichtert, und andrerseits gehen wieder die Einzelheiten des beamtenrechtlichen Verhältnisses, insbesondere dessen Weiterentwicklung und Fortbildung in den beiden Staaten so weit auseinander, daß sich durch eine Gegenüberstellung beider die dem deutschen Beamtentum als solchem eigenen Besonderheiten mit erwünschter Deutlichkeit klar herausarbeiten lassen.

In beiden Ländern ragen Überreste einer alten patriarchalisch-autoritativen Auffassung vom Beamtentum noch bis in die Gegenwart hinein; in beiden Staaten ist die Anpassung der Beamtenrechtsverhältnisse an die neuzeitliche Entwicklung des ganzen Staats- und Volkslebens nur zögernd, Schritt für Schritt vor sich gegangen und heute noch nicht vollständig beendet. Der Streit des Alten mit dem Neuen ist noch nicht ausgefochten; wann das erstere überwunden sein wird, läßt sich jetzt noch nicht voraussehen. Hier wie dort

haben die Beamten in den Kampf eingegriffen und sich auf die Seite des Fortschritts und des Werdenden gestellt; der Unterschied ist nur, daß in Deutschland sich dies Ringen, dem ganzen Volkscharakter entsprechend, in langsameren und ruhigeren, vielleicht aber deswegen auch steteren und nachhaltiger wirkenden Formen abspielt, als in Frankreich, wo bis vor einigen Jahrzehnten für eine moderne Ausgestaltung der Beamtenrechtsverhältnisse fast nichts geschehen, nunmehr aber plötzlich alles auf einmal, erforderlichenfalls sogar mit Gewalt, durchgesetzt werden soll.

Vergleicht man nun die tatsächliche Rechtsstellung des französischen Beamten mit der des deutschen, wie sie vor Beginn der großen Beamtenbewegungen und Organisationsänderungen sich darstellte, so läßt sich im allgemeinen behaupten, daß die eigentlichen Berufsverhältnisse (Anstellung, Avancement, Versetzung, Entlassung) der französischen Staatsangestellten gegenüber denjenigen der deutschen Beamten wesentlich ungünstiger gestaltet sind, eine Tatsache, die schon daraus hervorgeht, daß für die französische Beamtenschaft noch heute kein besonderes Gesetz oder Statut vorhanden ist, das ihre rechtliche und tatsächliche Stellung in erschöpfender und bestimmter Weise festlegte und den Umfang ihrer Rechte und Pflichten genau umgrenzte. Die Regelung ihrer Verhältnisse war vielmehr bis vor wenigen Jahren rechtlich und tatsächlich gänzlich dem freien Gutdünken der einzelnen Ressortminister überlassen, die größtenteils sich damit begnügten, durch einfache Dekrete und Erlasse die wichtigsten Grundsätze des Beamtenrechts für die ihnen unterstellten Beamten jeweils nach ihrem persönlichen Empfinden eigenmächtig festzusetzen, wobei sie regelmäßig nicht vergaßen, sich außerdem das Recht der Entscheidung über jede einigermaßen wichtigere Frage persönlich vorzubehalten. So sehen wir bis in die Gegenwart hinein in Frankreich Anstellung, Beförderung, Versetzung, Maßregelung und Entlassung der Beamten im Prinzip gänzlich der ministeriellen Willkür untergeordnet; irgendwelche Rechtsgarantien für eine geordnete und nicht mißbräuchliche Ausübung dieser im wahren Sinne des Wortes absoluten ministeriellen Macht, waren nicht vorhanden. Dazu kam, daß jeder neue Minister nicht gehindert war, die von seinem Vorgänger erlassenen Anordnungen nach Belieben abzuändern oder gar vollständig umzustoßen, so daß die Beamten gegebenenfalls sich über Nacht gänzlich veränderten Verhältnissen gegenüber sehen konnten.

Daß unter einem solchen System, insbesondere in einem Lande, in welchem die Minister so oft zu wechseln pflegen, wie in Frankreich, von einer Rechtssicherheit der Beamtenstellung nicht gesprochen werden konnte, ist selbstverständlich und bedarf keiner weiteren Ausführung mehr.

Im Dienste selbst herrschte dasselbe starre Autoritätsprinzip: die Vorgesetzten waren über ihre Untergebenen unumschränkte Gewaltherrscher, nicht nur, daß diese den Anweisungen jener blindlings und unter allen Umständen, selbst wenn sie von deren Nutzlosigkeit und Gefährlichkeit für das allgemeine Wohl überzeugt waren, zu gehorchen hatten, wurde ihnen außerdem noch jede eigene Initiative in Dienstangelegenheiten genommen; so, innerhalb ihres eigenen Berufskreises niedergehalten, war das Gros der Staatsangestellten auch bezüglich der Beurteilung seiner dienstlichen Tätigkeit dem Wohl- bezw. Übelwollen der Vorgesetzten schutzlos preisgegeben. Irgend eine feste Regel für die Handhabung der Avancements gab es nicht; bald wurde rein willkürlich, bald nach dem Alter, bald nach den Dienstjahren, bald wieder auf bloße Rekommandation hin befördert und versetzt. Demselben freien Ermessen unterlag das Disziplinarverfahren; die Strafen, die übrigens außerordentlich mannigfaltig waren, wurden von den Ministern und deren Vertretern nach Belieben festgesetzt und zugleich auch von ihnen erkannt. Ein Rekursrecht für die Beamten gab es nicht, ebensowenig ein Mittel, im Fall einer zu Unrecht ergangenen Entscheidung anderweit Genugtuung zu erhalten oder entschädigt zu werden.

Zu all dem kam, daß auch die Besoldung der französischen Beamten keinen bestimmten Regeln folgte; selbst Beamte gleichen Grades bezogen verschieden hohe Gehalte, und gleiche Dienste wurden ungleich belohnt; nirgends ein bestimmter Grundsatz, nirgends eine dauernde Grundlage für die Bemessung der Beamtenlöhne, was um so schwerer empfunden wurde, als die gewährte Bezahlung fast durchweg eine unzureichende, nicht der geleisteten Arbeit entsprechende war bezw. teilweise noch heutzutage ist.

1. Anstellungs- und Berufsverhältnisse

a) Anstellung

Zum Eintritt in die höheren Beamtenstellungen in Frankreich war in der Regel der Besitz eines gewissen Vermögens vorausgesetzt, in-

dem die Kandidaten genötigt wurden, längere Zeit hindurch dem Staat ihre Dienste ohne Gegenleistung zur Verfügung zu stellen. Der Zutritt zu solchen Ämtern wurde damit von vornherein gewissen Volksklassen unmöglich gemacht und so das Prinzip der freien Ämterwahl jedes Staatsangehörigen zugunsten einer bevorrechteten Bevölkerungszahl öffentlich durchbrochen. Überhaupt war es nicht selten, daß nicht Tüchtigkeit und Kenntnisse, sondern mannigfache andere Umstände, die in irgend welchen mehr oder minder nahen Beziehungen zu leitenden Persönlichkeiten bestanden, bei Besetzung der Ämter oder Beförderung dieses oder jenes Beamten den Ausschlag gaben. „La faveur", sagte schon Montesquieu, „est la grande divinité des Français; le ministre est le grand-pêtre qui lui offre bien des victimes". Minister, Abgeordnete, Senatoren bemühten sich in der Regel, so lange sie im Genuß und Besitz ihrer Machtstellung waren, ihren Verwandten, Freunden und Wählern sich dadurch erkenntlich zu zeigen, daß sie ihnen Ämter, Titel und Stellen, überhaupt Vorteile jeder Art zu verschaffen suchten, ohne in eine nähere Prüfung darüber einzugehen, ob die also Ausgezeichneten im Einzelfall eines solchen Vorzugs würdig waren bezw. die notwendige Qualifikation zu ihrem neuen Amt besaßen oder nicht. Und wie außerhalb, so machte sich auch innerhalb des staatlichen Organismus die Günstlingswirtschaft breit. Die Folge war die Großziehung eines ausgedehnten Streber- und Denunziantentums in den Reihen der französischen Beamtenschaft. Was Wunder, daß diese schließlich ihre Geduld und Langmut ablegte, das Unwürdige ihrer Lage einsehen lernte und das Joch abzuschütteln trachtete, das ihre rechtliche und materielle Freiheit derart darniederhielt.

Welch anderes Bild ergibt sich bei Betrachtung der Beamtenverhältnisse im Deutschen Reiche! Schon seit vielen Jahrzehnten in den einzelnen Bundesstaaten einer einheitlichen gesetzlichen Regelung unterworfen[1], weisen sie im Gegensatz zu den französischen nicht jene Unbeständigkeit und Verschiedenartigkeit auf, die so leicht den Keim zu Ungerechtigkeiten und Mißbräuchen in sich tragen können. Vor allem ist die Entscheidung über die Aufnahme in das Beamtenverhältnis nicht wie in Frankreich dem freien und ministeriellen Ermessen anheimgegeben, sondern an ganz bestimmt geregelte, nicht zu umgehende Voraussetzungen geknüpft, indem allgemein zur Begründung des Beamtendienstverhältnisses der Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte und außerdem der Nachweis der für das betreffende Staatsamt erforderlichen Befähigung verlangt wird; dieser letztere wird in der Regel durch die Ablegung bestimmter Prüfungen, wozu event. auch noch die Ableistung einer längeren oder kürzeren Vorbereitungszeit tritt, erbracht. Alle diesbezüglichen Einzelheiten sind in besonderen Gesetzen und Verordnungen niedergelegt, wodurch der Willkür vorgebeugt und jedem Staatsbürger die Möglichkeit geboten wird, selbst die Anwendung und Handhabung der gegebenen Vorschriften nachzuprüfen und nötigenfalls Beschwerde zu erheben. Da ferner die Geltungsdauer all dieser Bestimmungen von dem Wechsel in den leitenden Regierungsstellen unabhängig ist, so ergibt sich daraus, daß die Rechtssicherheit der beamtlichen Berufsstellung in Deutschland eine wesentlich weitergehende und wirksamere ist wie in dem westlichen Nachbarreich. Ein Recht zur Erlangung eines Amtes wird übrigens auch in keinem der deutschen Bundesstaaten anerkannt; auch die in früheren Zeiten vielfach in Geltung gewesenen sog. „Anwartschaften" auf Staatsämter sind heutzutage infolge des öffentlich-rechtlichen Charakters des modernen Staatsdienstes überall in Wegfall geraten. In gleicher Weise wie für die Anstellung im Staatsdienst sind in den Beamtengesetzen und Verordnungen des weiteren die Vorschriften über Beförderung, Versetzung, Besoldung, Dienstaustritt und Disziplinierung der Staatsdiener genau geregelt, wobei meist auch eine ausführliche Aufzählung der einzelnen Rechte und Pflichten der Beamten nicht fehlt. Soweit das innere Berufsverhältnis in Betracht kommt, wird überall im Reiche übereinstimmend von den Beamten folgendes gefordert:

1. gewissenhafte Erfüllung der Dienstobliegenheiten,
2. Aufrechterhaltung des Dienstgeheimnisses,
3. Gehorsam gegenüber den Befehlen der Vorgesetzten,
4. Beobachtung der Verfassung und staatlichen Gesetze,
5. Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens inner- und außerhalb des Dienstes.

[1] Beamtengesetze in Preußen seit Mitte des 19. Jahrhunderts. Beamtengesetze in Baden vom 24. Juli 1888. Das Reichsbeamtengesetz datiert vom 31. März 1873.

Man sieht, daß die an die deutschen Beamten gestellten Ansprüche im großen und ganzen ähnlich denjenigen sind, denen die französischen Staatsangestellten unterworfen werden, nur daß eben in Deutschland die Beamten infolge der gesetzlichen Festlegung all dieser Verpflichtungen gegen plötzliche Abänderungen und willkürliche Handhabung ihrer Rechtsverhältnisse besser geschützt sind, als ihre Kollegen in Frankreich; dies schließt natürlich nicht aus, daß sie dienstlich und im einzelnen, wie diese, in ähnlicher Weise von dem Wohlwollen ihrer unmittelbaren Vorgesetzten abhängig sind. Denn hier wie dort sind es diese, die über die dienstliche Qualifikation ihrer Untergebenen das Urteil abzugeben haben und damit oft das Schicksal vieler Beamten gewissermaßen entscheiden können, ohne daß diese von dem Inhalt der so zustande kommenden Dienstzeugnisse Kenntnis erhalten, oder ihnen die Möglichkeit zur Nachprüfung derselben gegeben wird.

b) Beförderung und Versetzung

Was das Avancement der deutschen Beamten anbetrifft, so regelt sich dasselbe zunächst nach Maßgabe der in den Prüfungen erhaltenen Zensuren, so daß die Besserbestandenen stets in Anstellung und Beförderung denjenigen vorgezogen werden, die im Examen eine weniger gute Note erzielen konnten; diese Auswahl nach Maßgabe der Prüfungsergebnisse — mag man über den absoluten Wert solcher Examina denken wie man will — bedeutet gegenüber dem französischen System regelloser Willkür einen nicht zu unterschätzenden Vorteil des deutschen Beamtenrechts. Allerdings kann dieser Grundsatz auch hier dauernd nicht durchgeführt werden, da im Lauf der dienstlichen Laufbahn eines Beamten dann andere Gesichtspunkte für die Beurteilung seiner Fähigkeiten maßgebend werden, so daß nicht mehr die Prüfung allein, sondern auch seine berufliche Geeignetheit und Befähigung für weitere Beförderungen bezw. ein Vorrücken im Gehalte mit ausschlaggebend werden; dadurch weitet sich unwillkürlich der Spielraum des freien Ermessens der Vorgesetzten, und tatsächlich gibt es eine bestimmte Regel, nach welcher bei Beförderungen u. dgl. verfahren werden müßte, später nicht mehr; immerhin sind gewisse Schranken insoweit gezogen, als regelmäßig das Dienstalter der Beamten zu berücksichtigen ist und Beförderungen und Vorrücken im Gehalt außer der Reihe

nur vorgenommen werden sollen, wenn besondere Umstände eine Bevorzugung dieses oder jenes Staatsangestellten rechtfertigen [1].

c) Disziplinarwesen (Dienstaustritt und Entlassung)

Auch in bezug auf das Disziplinarrecht sind die deutschen Staatsbediensteten insofern günstiger gestellt, als dessen Rechtssätze ebenfalls in besonderen Gesetzen bis ins einzelne festgelegt sind und somit eine verschiedene und schwankende Auslegung, wie man dies in Frankreich, wo eine gesetzliche Regelung noch nicht durchgeführt ist, vielfach beobachten kann, nicht zulassen. Eine disziplinarische Bestrafung wegen eines Vergehens im Amte kann regelmäßig erst auf Grund eines besonderen, genau geregelten kontradiktorischen Verfahrens einer förmlichen Entscheidung der zuständigen Disziplinarbehörde (Disziplinargerichtshof bezw. Ministerium) erfolgen. Die Disziplinarstrafen sind, wie in Frankreich, je nach Schwere des Delikts verschieden; die schwerste hat die Entfernung aus dem staatlichen Dienst in der Form der Dienstentlassung zur Folge; außerdem gibt es Strafversetzungen, Geld-Verweis- und teilweise auch noch Arreststrafen. Gegen die Entscheidungen der Disziplinarbehörden ist in den meisten Fällen Rekurs an das vorgesetzte Ministerium, sonst aber die Wiederaufnahme des Verfahrens zulässig [2]. Dabei ist hervorzuheben, daß eine Entlassung aus dem Dienst lediglich im Fall einer positiven Verletzung der Amtspflichten, nicht etwa schon bei mangelnder Leistungsfähigkeit ausgesprochen werden kann. Da der Staat in Deutschland nach Ablauf einer bestimmten Frist [3] einseitig auf sein Kündigungsrecht Verzicht leistet, ohne das Gleiche von seinen Angestellten zu fordern, so ist dadurch die Stellung der deutschen Beamten eine — meist auf Lebenszeit — besonders gesicherte, hauptsächlich im Vergleich zu Frankreich, wo die Staatsgewalt sich von Fall zu Fall die Möglichkeit offen läßt, einen Beamten, der ihr unbequem geworden ist, aus dem Dienst zu ent-

[1] Vgl. u. a. § 16, 2 der badischen Gehaltsordnung: »Das Vorrücken in die höheren Gehaltsklassen erfolgt nach dem Dienstalter des Beamten, soweit nicht dessen Leistungen und Verwendbarkeit eine abweichende Behandlung begründen«.

[2] Vgl. hiezu die deutschen Beamtengesetze, insbesondere das badische §§ 78—113.

[3] § 4 des badischen Beamtengesetzes u. a.

lassen, von welcher Maßregelung selbst die Richter getroffen werden können (sog. revocation)[1]. Andrerseits ist es hier wie dort jedem Beamten gestattet, auch freiwillig aus dem Staatsdienst auszutreten, was alsdann regelmäßig den Verlust der besonderen Vorzüge der Beamtenstellung — Anspruch auf Pension und Hinterbliebenenversorgung — zur Folge hat, falls besonderes nicht ausdrücklich bestimmt worden ist. Die Vorschriften über die Pensionierung von Beamten sind gleichfalls in den deutschen Beamtengesetzen aufgenommen, so daß auch hier die Willkür ausgeschaltet wird.

Im übrigen herrscht in Deutschland folgender Rechtszustand: Hat der Beamte, nachdem er auf Grund des von ihm zu erbringenden Befähigungsnachweises zum Staatsbeamten ernannt worden ist, in dem ihm zugewiesenen Amt die vorgeschriebene Probedienstzeit absolviert oder sein Amt eine bestimmte Zeit zur Zufriedenheit verwaltet, so verdichtet sich die Anstellung, auf die, wie gesagt, kein Staatsdienstaspirant einen Rechtsanspruch hat, zu einem Recht auf das klaglos verwaltete Amt oder wenigstens auf die mit ihm verbundene Besoldung. Dieser Anspruch kann, soweit er vermögensrechtlicher Art ist, vor bürgerlichen Gerichten geltend gemacht werden; in der Beurteilung von vermögensrechtlichen Ansprüchen, die mit einem Disziplinarverfahren oder einer von der vorgesetzten Behörde verfügten Veränderung des Dienstverhältnisses zusammenhängen, sind diese jedoch an die hierin ergangenen, die vermögensrechtlichen Verhältnisse des Beamten meist mitbeeinflussenden Verfügungen der Verwaltungsbehörden bezw. Entscheidungen der Verwaltungsgerichte gebunden. Die Rechtsbeschwerde an letztere aber steht dem Beamten zu, soweit sie nicht durch gesetzliche Bestimmung ausdrücklich ausgeschlossen ist oder die Verwaltungsbehörden nach ihrem Ermessen zu verfügen berechtigt sind. In Fällen, die die sog. Treu- und Gehorsamspflicht des Beamten berühren, ist die Beschwerde an die Verwaltungsgerichte allerdings ausgeschlossen[2]. Trotzdem erhellt, wie viel weitergehende rechtliche Befugnisse der deutsche Beamte auf sein Amt hat, als sein französischer Kollege, der auch hier eine ähnliche Sicherung seiner Verhältnisse nicht garantiert besitzt, so daß gerade darin ein Hauptunterschied des deutschen und französischen Systems zu erblicken ist. Die bei letzterem durch die Möglichkeit jederzeitiger Amtsenthebung (revocation) begründete Unsicherheit der materiellen Stellung des Beamten in Verbindung mit dem Fehlen bestimmter gesetzlicher Vorschriften über das Beamtenrechtsverhältnis, muß unwillkürlich auch die amtliche Tätigkeit beeinträchtigen, die Kontinuität der Amtshandlungen erschweren und zu einer Reihe von Mißbräuchen führen, die beim deutschen System, wenn nicht ganz vermieden, so doch wesentlich abgeschwächt werden.

[1] Davon wird insbesondere bei höheren Verwaltungsbeamten oft Gebrauch gemacht.

[2] Über das Nähere vgl. die Beamtengesetze; insbesondere Reichsbeamtengesetz mit seinen Novellen vom 1. August 1907 und 23. Juli 1910.

d) Gehalts- und Pensionswesen

Auch bezüglich des Gehalts- und Pensionswesens trennen das deutsche Recht vom französischen bemerkenswerte Unterschiede; wohl beziehen sowohl die deutschen, wie die französischen Staatsbeamten einen festen Gehalt, der nur ausnahmsweise bei letzteren noch mit einem Sportelbezug verbunden ist; während aber in Deutschland die Festsetzung der Gehälter für alle Beamten gleichmäßig auf Grundlage einer bestimmten gesetzlichen Ordnung, meist der sog. Gehaltsregulative erfolgt, und damit unvermittelte Abstufungen und Ungleichheiten zwischen den Trägern der verschiedenen Ämter nach Möglichkeit vermieden werden, entbehrt die Gehaltsregelung in Frankreich einer einheitlichen Systematisierung und eines organischen Zusammenhangs, was zur Folge hat, daß daselbst die Beamten gleicher Stufe und gleichen Rangs vielfach ganz verschiedene Besoldungen beziehen. Das Pensionswesen beider Länder weist eine grundlegende Verschiedenheit dadurch auf, daß in Frankreich den pensionsberechtigten Staatsangestellten von ihren Gehältern Abzüge gemacht werden, die dann einer staatlichen Pensionskasse zugeführt werden, während in Deutschland, wo die Pension lediglich als aufgeschobene Gehaltszahlung, die nur bis zum Eintritt der Dienstunfähigkeit gesperrt ist, angesehen wird, derartige Gehaltsminderungen unbekannt sind.

2. Allgemeine persönliche Verhältnisse

a) Die staatsbürgerlichen Rechte

Sind sonach, was die rechtliche Regelung der Berufsverhältnisse anbelangt, die deutschen Beamten ihren französischen Standesgenossen gegenüber im Vorteil, so ist ihre Stellung außer-

halb des Berufs dafür im allgemeinen eine weniger günstige. Dies mag damit zusammenhängen, daß im französischen Volksbewußtsein der Begriff der individuellen und politischen Freiheit als von altersher überliefert viel tiefer eingewurzelt steht, als in Deutschland, wo die freiheitlichen Ideen erst viel später Eingang fanden, wo insbesondere Überreste des alten autoritär-patriarchalischen Rechtssystems in vielerlei Formen noch heute das moderne Beamtenverhältnis durchziehen und wo auch im außerdienstlichen staatsbürgerlichen Leben nach wie vor noch das Wohlwollen der vorgesetzten Dienstbehörden von ausschlaggebender Bedeutung geblieben ist[1]. Und trotzdem ist auch im demokratischen Frankreich die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte und Freiheiten seitens der Staatsbediensteten bis vor kurzem erheblich beschränkt gewesen. Einen Beweis hierfür bietet die Art und Weise, wie die französische Regierung seitens des Beamten das Wahlrecht ausgeübt haben wissen wollte: darnach sollten nur solche Kandidaten ihre Unterstützung erhalten, die in ihrem Programm für die Regierungspolitik eintraten, wie es des weiteren als unzulässig angesehen wurde, wenn ein Beamter mündlich oder schriftlich sich gegen die offiziell vertretene Regierungsdoktrin aussprach; ebensowenig war es gestattet, in Berufsorganisationen über dienstliche Angelegenheiten öffentlich zu diskutieren; kurz, man erwartete von einem staatlichen Beamten, daß er sich nur so lange und soweit politisch betätige, als er sich damit mit dem Willen und den Ansichten der Regierung in Einklang befand.

b) Die besonderen Pflichten außerhalb des Berufs

Auch das Privatleben der französischen Beamten unterstand einer ständigen Kontrolle und die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit war in mehr als einer Richtung eingeengt und beeinflußt[2]. Der in dieser Auffassung zutage tretende Grundsatz, daß der Beamte unter allen Umständen nur so leben und handeln dürfe, wie es seinen vorgesetzten Behörden genehm sei, wird auch für die deutschen Verhältnisse regierungsseitig befolgt und zur Durchführung gebracht. Auch bei uns ist der

[1] Vgl. die Rede des württembergischen Ministerpräsidenten anläßlich der Generaldebatte der II. Kammer zum Finanzetat (Neues Tagblatt, Stuttgart, 7. Februar 1911).

[2] Georges Cahen: »les fonctionnaires«, Paris 1911.

Staatsbeamte außerhalb des Berufes kein freier Mann, da auch ihm im öffentlichen Leben bestimmte Grenzen für seine Betätigung vorgeschrieben werden. Ist er auch formell in seinem Wahlrecht andern Staatsbürgern gleichgestellt, so fordert man von ihm tatsächlich doch, daß er sich von gewissen Anschauungen und Parteikonstellationen grundsätzlich fernhalte. Ebenso sind ihm für sein privatwirtschaftliches Leben gewisse Beschränkungen auferlegt. So ist in sämtlichen deutschen Bundesstaaten dem Beamten der Betrieb eines bürgerlichen Gewerbes, die Übernahme von Nebenämtern oder Nebenbeschäftigungen entweder gar nicht, oder nur mit ausdrücklicher Genehmigung der vorgesetzten Behörde gestattet. Der Staat geht hier von dem Standpunkt aus, daß ihm allein die Nutzung der ganzen Arbeitskraft seiner Angestellten, also auch der außerhalb der eigentlichen Arbeitszeit diesen zur Verfügung stehenden, zukomme und er daher allein berechtigt sei, über die dienstfreie Zeit der Beamten zu verfügen. Eine gleiche Genehmigung ist nach mehreren bundesstaatlichen Gesetzgebungen (vgl. insbesondere § 12 des badischen Beamtengesetzes vom 24. Juli 1888) zum Eintritt in das Gründungskomitee, den Vorstand, Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einer Erwerbsgesellschaft erforderlich und diese muß regelmäßig verweigert werden, wenn mit der Stelle unmittelbar oder mittelbar ein Gewinn oder eine Belohnung verbunden ist. Weitergehende Beschränkungen sind außerdem noch vielfach für einzelne Beamtenklassen getroffen (vgl. Reichsbeamtengesetz vom 14. März 1875, Gerichtsverfassungsgesetz §§ 34, 85). Zur Annahme von Geschenken in bezug auf das Amt ist ebenfalls vorherige obrigkeitliche Erlaubnis einzuholen; auch Ehrenzeichen, Auszeichnungen, Titel, Belohnungen seitens fremder Regierungen und Souveräne dürfen nicht ohne vorgängige Genehmigung der zuständigen Stelle in Empfang genommen werden (§ 13 bad. B.G.). Selbst die Eingehung der Ehe ist in den meisten Bundesstaaten anzeigepflichtig und in einzelnen Bundesstaaten bezw. bei einzelnen Beamtenkategorien kann die Zulässigkeit der Verehelichung sogar von der Einwilligung der vorgesetzten Dienstbehörde abhängig gemacht werden (§ 11 bad. B.G.), wenn sie auch allerdings nur beim Vorliegen gewichtiger Gegengründe versagt werden soll. In neuster Zeit sucht man sogar die wirtschaftliche Freiheit der Beamten unmittelbar zu unterbinden, und zwar sind es diesmal nicht die Staatsverwaltungen, sondern bestimmte Bevölkerungsklassen, die eine wei-

tere Einengung der Beamten in ihrer Eigenschaft als Konsumenten anstreben; der Ruf, den Staatsangestellten den Zusammenschluß sowie ihren Beitritt zu Konsum- und Erwerbsgenossenschaften durch Gesetz zu untersagen, wird immer wieder laut; und wenn auch die Regierungen und Volksvertretungen ihm weitere Folge noch nicht gegeben haben, so darf die Tatsache an dieser Stelle doch nicht mit Stillschweigen übergangen werden, da sie beweist, wie man selbst in den Kreisen der übrigen Bevölkerung den Beamten als einen Menschen ansieht, den man nicht nur innerhalb seines Berufs, sondern auch im Bereich seines Privatlebens beliebigen Bindungen und Schranken unterwerfen dürfe.

Zu erwähnen bleibt noch die den staatlichen Festbesoldeten gewöhnlich auferlegte Residenzpflicht am Orte ihres Amtssitzes, wodurch für sie die Möglichkeit der freien Wahl ihres Wohn- und Aufenthaltsorts gänzlich ausgeschaltet wird. Von dieser Vorschrift kann in der Regel nur ausnahmsweise Befreiung erwirkt werden, so daß man im allgemeinen sagen kann, daß die Beamten des Freizügigkeitsrechts entbehren.

Von mehr tatsächlicher als rechtlicher Bedeutung ist der im Leben der Staatsbeamten besonders wichtige Begriff der Standesrücksichten; was alles hierunter fällt, das auszuführen müßte hier zu weit führen. Es genügt vielleicht darauf hinzuweisen, daß die allgemein — allerdings gesetzlich nirgends ausgesprochene — den Beamten aber als selbstverständlich unterschobene Verpflichtung der Führung eines „standesgemäßen" Lebens, für diese selbst in den meisten Fällen nicht allein eine unverhältnismäßig starke Belastung ihres Haushaltbudgets darstellt, sondern auch regelmäßig eine recht erhebliche Beschränkung und Einengung ihrer persönlichen Freiheit zur Folge hat.

Inwieweit den französischen Beamtenstand solche tatsächlichen und rechtlichen Beschränkungen seines privatwirtschaftlichen Lebens treffen, läßt sich bei der großen Verschiedenheit und Ungleichmäßigkeit der dortigen grundlegenden Prinzipien gänzlich entbehrenden Verhältnisse im einzelnen nur sehr schwer feststellen. Allgemein kann jedoch behauptet werden, daß, mit Ausnahme der auch der Mehlzahl der französischen Staatsangestellten obliegenden Residenzpflicht am Orte des Amtssitzes, die Beamten in dieser Hinsicht freier gestellt sind als in Deutschland, indem dort der Staat eine außerdienstliche Bindung der Beamtenpersönlichkeit, wie

etwa in wirtschaftlicher Hinsicht z. B. durch das Verbot des Nebenerwerbs und dgl., nicht durchgeführt hat.

c) Die Stellung der Regierung gegenüber den Beamten

Die Stellungnahme der Regierung sowohl in Frankreich wie in Deutschland gegenüber dem Beamtentum läßt sich nach dem bisher Gesagten demnach kurz folgendermaßen charakterisieren: Im großen und ganzen halten sie noch an der alten Auffassung vom Staatsdienertum fest, die in allen Beamten, ohne eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Kategorien und Arten derselben zu machen, in erster Linie die Diener der Staatsgewalt sieht, deren Pflicht es vor allem andern ist, die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Sinne ihrer Auftraggeber auszuführen und zu erledigen. Bedingungslose Unterwerfung unter die Autorität des Staates, im Zweifelsfall selbst gegen die eigene Überzeugung, ist daher nach Ansicht der Regierungen das erste Gebot für den Beamten; will oder kann er sich dem nicht fügen, so hat der Staatsdienst keine Verwendung für ihn. Daraus folgt, daß der Staatsangestellte in der Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte insoweit beschränkt ist, als er von ihnen nur Gebrauch machen soll, wenn er damit zugleich auch das Interesse seiner Regierung und ihrer Beauftragten vertreten kann; ist dies nicht möglich, so muß er auf die Ausübung seiner Staatsbürgerrechte Verzicht leisten; keinesfalls soll es ihm erlaubt sein, gegen seine Regierung in irgendwelcher Form, sei es öffentlich oder geheim, in Schrift oder Wort aufzutreten. Charakteristisch für diese Auffassung auch innerhalb der höchsten deutschen Reichsbehörden ist die im Jahre 1910 an die Postbeamten ergangene Dienstanweisung des Reichspostamts, in welcher der § 10 des Reichsbeamtengesetzes dahin erläutert wird, daß Beamte sich jeder Handlung zu enthalten hätten, die eine Parteinahme gegen die Reichs- oder eine Bundesstaatsregierung bekunde; deutlicher kann das Prinzip der Unterordnung der persönlichen Freiheit unter den Willen der Staatsgewalt kaum ausgeprägt werden! Nur eine weitere Folge dieses Prinzips ist es, wenn jede öffentliche oder agitatorische Betätigung der Beamten, soweit sie eine abfällige Kritik von Einrichtungen und Maßnahmen der Staatsgewalt zum Ziel hat, als nicht vereinbar mit den durch Ab-

leistung des Diensteides übernommenen besonderen Treu- und Gehorsamsverpflichtungen angesehen wird. In das Ermessen der Regierungen ist es gestellt, wie weit sie dies besondere Treu- und Gehorsamsverhältnis ausgedehnt wissen wollen, ob sie insbesondere sich damit begnügen, innerhalb der Beamtenschaft lediglich solchen Tendenzen entgegenzutreten, die gegen die bestehende Gesellschaftsordnung und die Sicherheit des Staates und seiner Organe gerichtet sind, sonst aber den Beamten freie Hand lassen, oder ob sie ihren Angestellten ganz bestimmt umgrenzte Direktiven für ihr Verhalten vorschreiben wollen, ihnen also innerhalb des Kreises der bürgerlichen Gesellschaft noch Schranken aufstellen, die bei Vermeiden disziplinären Einschreitens nicht überschritten werden dürfen. Für beide Arten regierungsseitiger Politik lassen sich Beispiele aus der Praxis anführen [1]; im allgemeinen läßt sich dabei sagen, daß die norddeutschen Bundesstaatsregierungen in dieser Richtung strengeren Grundsätzen huldigen, als die süddeutschen, die in der Regel einer liberaleren Auffassung zuneigen.

Die deutschen Staatsregierungen wachen insbesondere scharf darüber, daß Wünsche und Beschwerden der Beamten von diesen zunächst im D i e n s t w e g, d. h. durch Vermittlung der Vorgesetzten den zuständigen Stellen zur Verbescheidung vorgelegt werden. Der Weg unmittelbarer P e t i t i o n e n an Parlamente und Abgeordnete soll im Interesse der Staatsautorität nur ausnahmsweise, wenn der geordnete Instanzenzug versagt, beschritten werden [1]. Es soll damit offenbar zum Ausdruck gebracht werden, daß den Regierungen als den Dienst- und Arbeitsherren der Beamten in erster Reihe die Befugnis zustehen soll, über die Berechtigung bezw. Nichtberechtigung von Beamtenforderungen und Beschwerden zu entscheiden. Von dem direkten Verhandeln der Staatsbediensteten mit der Öffentlichkeit, den Landständen und einzelnen Volksvertretern über die vorgesetzten Stellen hinweg, befürchten die leitenden Kreise eine allmähliche Lockerung der Disziplin, und um dies zu verhüten, wollen sie kein Gegenmittel unversucht lassen [2].

Aus demselben Grundgedanken heraus wird das Aufkommen so zahlreicher B e r u f s o r g a n i s a t i o n e n innerhalb des Beamtenkörpers, hauptsächlich soweit dieselben auch standesrechtliche und sozialpolitische Fragen erörtern wollen, von der Staatsgewalt im Grunde genommen nur ungern gesehen, trotzdem sich vom Standpunkt des neuen Reichsvereinsrechts in öffentlich-rechtlicher Beziehung nicht das geringste gegen derartige Zusammenschlüsse einwenden läßt; so haben einzelne Regierungen schon mehrfach versucht, obgleich sie sonst Wert darauf legen, in der Beamtenschaft ein lebendiges Gefühl beruflicher Zusammengehörigkeit zu pflegen und wachzuhalten, solchen Vereinsbildungen Schwierigkeiten zu bereiten und sie am Weiterkommen zu hindern. Und wenn auch, in Deutschland, wie in Frankreich, im Prinzip das Recht der Beamten zur Bildung von Berufsvereinigungen von den meisten Staatsverwaltungen bedingungslos anerkannt wird, so leben sie doch insge-

[1] Vgl. den Fall Zollitsch (1. Vorsitzender des Verbandes mittlerer Reichspost- und Telegraphen-Beamter) der mit der Einziehung 1/6 seines Monatsgehalts und Versetzung nach Rastenburg im Disziplinarwege bestraft wurde (1910), weil er in der Zeitschrift des Verbandes mehrfach Artikel veröffentlichte, die nach Ansicht der Postverwaltung das berechtigte Maß der Kritik überschritten haben.

Anläßlich der preußischen Landtagswahlen 1908 wurden mehrere Lehrer und Postbeamte in Kattowitz im Interesse des Dienstes versetzt, weil sie bei der Wahl dem polnischen Kandidaten ihre Stimme gegeben hatten.

Im Jahre 1910 wurden in der Provinz Posen einige höhere Lehrer versetzt, angeblich weil sie als Mitglieder der nationalliberalen Partei gegen die dortigen Konservativen Stellung genommen hatten.

Hier ist auch der Fall des Bürgermeisters Schücking von Husum anzuführen, der ebenfalls wegen seiner politischen Betätigung seitens der Regierung Schwierigkeiten gemacht erhielt.

Fälle ähnlicher Art ließen sich noch zahlreiche anführen, da hier jedoch zu einer solchen Aufzählung nicht der Platz ist, so unterbleibt eine weitere Anführung von Beispielen.

[1] Dabei wird übersehen, daß die Beamten auf den Weg der Petitionen an die Volksvertretungen in der Hauptsache erst durch den Umstand gedrängt wurden, daß die Regierungen nicht mehr wie früher oder nicht rechtzeitig die Initiative ergriffen, um eine auskömmliche Alimentierung ihrer Angestellten zu beantragen und vor den Landständen zu vertreten, vielmehr es gänzlich diesen überließen, diesbezügliche Anträge zu stellen. — Vgl. hierzu u. a. § 67 Abs. 2 der bad. Verfassungsurkunde, der aber nur von Beschwerden redet, nicht von sonstigen Anliegen und Wünschen die in Petitionen gekleidet werden; letztere auf den Instanzenweg zu verweisen, wäre ebenso unbegründet, wie auch durch die Praxis widerlegt.

[2] In Preußen wurden vor etwa 2 Jahren den Beamten, die von ihrem Petitionsrecht an Abgeordnete Gebrauch machen würden, durch Ministerialerlasse disziplinäres Einschreiten angedroht.

Vgl. weiter die Rede des bad. Ministers von Bodman am 14. März 1910 in der II. bad. Kammer gegen das uneingeschränkte Petitionsrecht.

heim in der Furcht, es möchte das mehr und mehr erwachende Persönlichkeitsbewußtsein unter der Beamtenwelt, das schärfer betonte Verlangen nach staatsbürgerlicher Gleichberechtigung mit den übrigen Ständen in Verbindung mit dem zunehmenden Verständnis und Interesse in Dienst- und Berufsangelegenheiten die Autorität der Staatsgewalt nach und nach untergraben werden und ihnen die Leitung der Staatsangestellten unmerklich aus den Händen entgleiten. Nur so läßt sich ihre oft so unfreundliche Stellungnahme gegenüber der modernen Beamtenbewegung und deren Zielen erklären.

II. Teil

Forderungen und Möglichkeiten vom Standpunkt der Persönlichkeitsentfaltung

1. Allgemeines

Der staatliche Beamtenorganismus ist von jeher Gegenstand allgemeinsten Interesses gewesen. Die Theorien, die sich mit seinem Aufbau, seinem Wirken, seiner Ausdehnung und seinen Vor- und Nachteilen usw. beschäftigen, sind außerordentlich zahlreich; heutzutage, wo wir uns einer ständig noch wachsenden Ausdehnung staatlicher Tätigkeit und damit auch einer stets zunehmenden Masse von Staatsangestellten gegenübersehen, sind begreiflicherweise die Probleme, die sich mit den beamtenrechtlichen Fragen und insbesondere mit der Stellung der Beamten im Staate und seiner Gebundenheit an den Staatsmechanismus befassen, mehr wie je in den Vordergrund gerückt. Man beschäftigt sich mit dem Beamtenverhältnis und versucht zu einer bestimmten Stellungnahme ihm gegenüber zu kommen; und schließlich wird man je nach dem Standpunkt, von dem man ausgegangen ist, zu verschiedenen Ergebnissen gelangen: geht man von einseitigen Interessen der Regierungen aus, so wird man an die Verhältnisse einen andern Maßstab anlegen, als wenn man seinen Erwägungen ausschließlich den Standpunkt der Angestellten oder der Staatsbürger zugrundelegt.

Die nachfolgende Betrachtung will nun die tatsächliche und rechtliche Stellung der Beamten in ihren Wechselbeziehungen zu Staat und Bevölkerung vom Standpunkt der freien Persönlichkeitsentfaltung aus einer näheren Untersuchung unterziehen und hauptsächlich darlegen, welche Wirkungen das staatliche Dienstverhältnis auf die individuelle Bewegungsfreiheit der in dasselbe aufgenommenen Staatsdiener ausübt. Im Anschluß daran soll geschildert werden, was die Beamten selbst getan haben, um sich in den gegebenen Verhältnissen eine möglichst günstige Position zu schaffen

und welche weiteren Forderungen in diesem Sinne noch von ihnen gestellt werden.

Für unsere Untersuchung ist zunächst die Frage nach der Zahl und dem Kreis der Personen, die unter das staatliche Dienstverhältnis fallen, von wesentlicher Bedeutung. Da eine besondere Statistik für die Gruppe der öffentlichen Beamten bis jetzt noch nicht geführt wird, so ist eine genaue Feststellung der Zahl der in staatlichen Diensten fest angestellten Personen nicht möglich. Wohl ist in der vom kaiserlichen statistischen Amt in Berlin geführten Statistik die Bevölkerung des deutschen Reichs bei der letzten allgemeinen Volkszählung im Juni 1907 nach ihrer Berufszugehörigkeit sowie ihrer Beschäftigung in den verschiedenen Gewerben und Betrieben geordnet und gegliedert; an einer einheitlichen Zusammenfassung der öffentlichen Beamten fehlt es jedoch gänzlich. Diese sind vielmehr völlig zerstreut unter den einzelnen Berufsabteilungen und Berufsgruppen, teilweise auch mit Privatbeamten zusammen, aufgezählt. Immerhin kann man unter Einrechnung der beim Forst-, Jagd-, Berg-, Hütten- und Salinenwesen, beim Hoch-, Wege- und Wasserbau beschäftigten Beamten ihre Zahl auf etwa 1½ Millionen schätzen, das sind bei einer Bevölkerungszahl von rund 62 Millionen etwa 2,42 % des ganzen deutschen Volkes. Vergleicht man diese Zahlen mit den bei früheren Volkszählungen festgestellten, so läßt sich daraus nachweisen, daß die Ziffer der Beamten stärker gestiegen ist, als die der Bevölkerung im allgemeinen. Denn in den Jahren 1895 und 1882 betrug nach analoger Schätzung die Zahl der Beamten ca. 1 Million bezw. 750 000, das sind bei einer Bevölkerung von 52 bezw. 45½ Millionen Köpfen etwa 1,92 % bezw. 1,66 % derselben. Demnach hat sich die Einwohnerschaft Deutschlands von 1882—1907 insgesamt um rund 35 %, die Beamtenschaft dagegen im gleichen Zeitraum um rund 100 % vermehrt. Diese Tatsache kann als Beweis für die unaufhaltsam fortschreitende Verbeamtung unseres Volkes angesehen werden, die ihrerseits wieder eine Folge der von Jahr zu Jahr sich steigernden Ausdehnung der öffentlichen Tätigkeit auf allen Gebieten des modernen Lebens ist. Nicht nur, daß Staat und Kommune für alle dem zivilisatorischen Fortschritt entsprungenen Neueinrichtungen neue und andere Angestellte zu und außer den bisher verwendeten benötigen, nicht nur daß deren Zahl mit dem sich fortwährend erweiternden Umfang

der staatlichen Betriebe entsprechend wächst, sind es diese selbst, die unausgesetzt infolge der Übernahme und Verwandlung von Privatbetrieben in staatliche eine weitere Zunahme erfahren. Und bezeichnend ist, daß diese Entwicklung die Billigung und Unterstützung sowohl der breiten Massen des Volks, als auch der Mehrzahl seiner geistigen Führer findet. Die bedeutendsten Volkswirtschaftslehrer sehen darin eine vom allgemeinen sozialen Gesichtspunkt aus erfreuliche und als sozialen Fortschritt zu begrüßende Erscheinung, die der im Prinzip vorhandenen, wenn auch nicht notwendig immer zutage tretenden, kapitalistischen privaten Willkürherrschaft ständig weitere Gebiete entzieht und dem gesellschaftlichen Gesamtnutzen zuführt. Daher erachtet man es allgemein auch mehr und mehr für wünschenswert und notwendig, daß der Staat mit den Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung in den Gang auch ihm bisher fernstehenderer Lebensverhältnisse fördernd und mitbestimmend eingreift. Die alte liberal-individualistische Lehre, die die Aufgaben des Staates allein auf Rechts- und Machtzwecke, alles weitere aber, wie auch die Herbeiführung gesünderer Lebensbedingungen und Anbahnung wirtschaftlicher Fortschritte, dem freien Spiel der natürlichen Kräfte überlassen wissen wollte, scheint bei uns gänzlich von der neueren Auffassung verdrängt zu sein, die im modernen Staatswesen, nicht allein den Rechtsstaat, sondern auch den Kulturstaat als höchste Wohlfahrtsgemeinschaft begreifen will.

Unzweifelhaft ist, daß durch die erhöhte Staatstätigkeit einer Reihe kultureller Bedürfnisse früher Befriedigung verschafft, die wirtschaftliche Arbeit weiter Volkskreise gehoben und fruchtbringender gestaltet, sowie der Anteil der sogenannten unteren Volksklassen an den Vorteilen des staatlichen Lebens ein bedeutend stärkerer geworden ist; andrerseits aber werden die Anforderungen, die die Allgemeinheit an den Staat als solchen richtet, immer weiter wachsen, so daß, wenn die Entwicklung in gleichem Maße fortschreitet, bald kaum mehr ein Gebiet vorhanden sein wird, das nicht vom staatlichen Mechanismus ergriffen worden ist. Dies muß notwendigerweise zu einer fortwährenden Vermehrung der staatlichen Berufsorgane führen, da ohne sie eine geordnete Durchfühung der stets zahlreicher und komplizierter werdenden Staatsaufgaben nicht möglich ist. Damit aber wird der jetzt schon ganz gewaltige bürokratische Beamtenapparat sich noch weiter ausdehnen und schließlich riesenhafte Dimensionen annehmen. Die Tendenz dazu ist vor-

handen; mit dieser Tatsache muß man sich als mit einer gegebenen abfinden und sie darf bei den weiteren Betrachtungen nicht aus den Augen verloren werden.

Im Volke hat man sich an dieselbe bereits so gewöhnt, daß man in der weiteren Ausbreitung des staatlichen Organismus gar nichts Auffallendes mehr findet, vielmehr diesen Entwicklungsgang beinahe als etwas Selbstverständliches, jedenfalls aber als etwas Wünschenswertes, Notwendiges und durchaus im allgemeinen Interesse Liegendes betrachtet. Die Frage, ob eine solche, die Verbeamtung weiter Volksschichten nach sich ziehende Entwicklung tatsächlich von dauerndem Vorteil für die in den staatlichen Apparat Eintretenden und die Gesamtheit ist, wird, wenn sie überhaupt gestellt wird, unter Aufzählung der mannigfachen Vorzüge, die eine staatliche Regie zu bieten vermag, sowie mit dem Hinweis darauf, daß die Bevölkerung ja selbst durch ihr offensichtliches Streben, in beamtete Stellungen zu gelangen, den besten Beweis für die Vortrefflichkeit und Bewährtheit der gegenwärtigen Beamteninstitutionen liefere, meist ohne weiteres bejaht.

Für uns, die wir hier lediglich das Problem vom Gesichtswinkel der physischen und psychischen Kräfteentfaltung sowohl der ganzen Bevölkerung, als auch der Einzelpersönlichkeit, die sich in den staatlichen Mechanismus eingliedert, betrachten wollen, kann eine solch billige Argumentation nicht genügen. Wir müssen vielmehr weiter in dasselbe eindringen und ermitteln, ob diese auf immer weitere Verstaatlichung und Kommunalisierung hinzielende Entwicklung nicht neben den Vorzügen, die ihr unbestreitbar eignen, auch Begleiterscheinungen zeitigt, die in kultureller Beziehung eventuell die Gesamtheit mehr schädigen, als alle Vorteile der Verbeamtung zusammen ihr Nutzen bringen können. Schließt nicht letztere gerade insofern eine vielleicht bis jetzt noch allzuwenig beachtete Gefahr für das Volksganze in sich, als sie die Macht der Staatsgewalt einseitig auf Kosten der Freiheit und Persönlichkeit der Staatsbürger (einschließlich der Beamten selbst) anschwellen läßt und damit Bindungen psychischer Kräfte herbeiführt, die gegebenenfalls ein geistiges Absterben wertvoller Volksteile zur Folge haben könnten? Muß nicht schon allein die Einreihung so vieler Tausender von Staatsangestellten in das Schema F bei diesen jeglichen frischen Unternehmungsgeist, jegliches Schaffen und Streben über das Durchschnittsmaß hinaus, kurz jedwedes individuelles, selbstgewachsene Eigenleben unterbinden und der geistigen Trägheit, Bequemlichkeit und Mittelmäßigkeit unwillkürlich Vorschub leisten?

Läßt man sich bei der Prüfung dieser Fragen ausschließlich von kulturellen Erwägungen leiten — und dies soll ja hier unsere Aufgabe sein — so wird man zweifelsohne die Tatsache der zunehmenden Bürokratisierung, wie sie die steigende Ausdehnung des staatlichen Wirkungskreises auf stets neue Lebensgebiete und die damit verknüpfte Erweiterung des Beamtenapparats im Gefolge hat, mit anderen Augen ansehen und entweder zu der Forderung nach einer Rückentwicklung zur Individualprivatwirtschaft oder zu einer wesentlichen Umgestaltung der derzeitigen Beamtenorganisation kommen müssen, die sich auf Grundlage einer größeren Rücksichtnahme der Freiheit und Individualität der in den großen Apparat Eingestellten aufzubauen hätte. Da die erstere Möglichkeit heutzutage keine Aussicht mehr auf eine praktische Durchführung haben dürfte, und — abgesehen davon — auch nicht wünschenswert wäre, so wäre — immer vom Standpunkt der freien Persönlichkeitsentfaltung ausgehend — als Ziel die zweite Alternative zu wählen, die die Rechtsstellung der im Staatsdienerverhältnis Stehenden so gestalten müßte, daß sie nicht lediglich den Wünschen der Staatsgewalt, sondern auch den in kultureller Hinsicht aufzustellenden Anforderungen einer modernen Zeitauffassung Genüge leistete. Es wäre sonach vor allem von diesem Standpunkt aus — ohne daß derselbe jedoch als der unter allen Umständen einzig richtige und zweckmäßige hingestellt werden soll —, das Beamtenverhältnis insoweit von allen Bindungen und Beschränkungen, insbesondere sofern dieselben sich auf das außerdienstliche Leben des Beamten erstrecken, zu befreien, daß der in dasselbe Eingestellte so wenig wie möglich in seiner persönlichen Unabhängigkeit und der Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte beeinträchtigt würde. Ist doch unverkennbar, wie in der Gegenwart auf allen Gebieten des Lebens der Persönlichkeitsgedanke, behutsam, aber umso sicherer stets weiter vordringt und sich Anerkennung erzwingt. Selbst unsere neuere Gesetzgebung hat sich veranlaßt gesehen, dieser Zeiterscheinung gewichtige Zugeständnisse zu machen, von denen das wichtigste wohl die Proklamierung der Gleichheit aller vor dem Gesetz ist. Nur bezüglich der Ausgestaltung des Beamtenrechts sehen wir die Regierungen mit Zähigkeit an Überlieferungen veralteter Begriffe festhalten und ein Prinzip starrer Autorität verfechten, das zum min-

desten in dem Umfang, in dem es geltend gemacht wird, bei den heutigen veränderten Verhältnissen auf die Dauer nicht lange mehr aufrechtzuerhalten ist.

Vom kulturellen Gesichtspunkt aus darf jedenfalls ein Unterschied zwischen einzelnen Gruppen von Staatsbürgern nicht gemacht werden und es ist darum insofern nicht einzusehen, warum der Gesetzgeber auf der einen Seite die Herrschaft der privaten Unternehmer über die Person der Arbeitnehmer durch eine Menge einzelner Schutzvorschriften beschränkt, um dadurch deren Zurücksinken in persönliche Unfreiheit und Abhängigkeit zu verhindern, auf der andern Seite dagegen zuläßt, daß der Arbeitgeber „Staat" die politische, rechtliche und gesellschaftliche Selbständigkeit seiner Angestellten in mannigfacher Weise beeinflußt. Wenn auch anzuerkennen ist, daß seit Beginn des 19. Jahrhunderts die rechtliche Stellung des Beamtentums in ihrem Verhältnis zum Staat eine wesentlich bessere geworden ist, so ist sie dennoch, wenn man als Maßstab die Wertung der Persönlichkeit anlegt, von dem Idealzustand freier Persönlichkeitsentfaltung noch weit entfernt; diesem wird sie sich erst dann nähern, wenn man verstanden haben wird, eine richtige Abgrenzung der beiden Sphären des Berufs und der Person herauszufinden und die für beide heute noch bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Beschränkungen auf ein Mindestmaß zurückzuführen. Gelänge es auf diese Weise, die Psyche der Beamten vor dem drohenden Einsinken und Untergehen in dem riesenhaften Mechanismus des öffentlichen Apparats zu bewahren und sie als lebendige, selbstschöpferische Kraft der Volksgesamtheit zu erhalten, so könnte dies mit vollem Recht als eine Kulturtat von weittragendster Bedeutung gepriesen werden.

In Frankreich sowohl wie in Deutschland sind bereits seit geraumer Zeit Versuche in dieser Richtung gemacht worden, und in erster Reihe ist es natürlich die Beamtenschaft beider Länder selbst, die auf die Erreichung dieses Ziels hinarbeitet. Die große Beamtenbewegung, die in beiden Ländern im letzten Jahrzehnt zur Entstehung gelangt ist, hat zwar ihren Ausgangspunkt von ökonomischen Fragen genommen, sie ist aber inzwischen zu einer allgemeinen Standesbewegung herangewachsen, die letzten Endes nicht nur eine Verbesserung der materiellen, sondern vor allem auch der rechtlichen Stellung der Beamten auf der Basis einer stärkeren Persönlichkeitswertung und -entfaltung anstrebt.

Im einzelnen gehen jedoch die deutsche und französische Beamtenbewegung, wie ihre folgende Gegenüberstellung zeigen wird, insbesondere mit Bezug auf die Wahl der zur Durchsetzung ihrer Forderungen angewendeten Mittel, sowie auch bezüglich ihrer Endziele ziemlich auseinander.

2. Die Ideen in Frankreich

In Frankreich war, wie bereits kurz angeführt wurde, die Lage der Beamtenschaft, besonders was deren Anstellungs- und Berufsverhältnisse betrifft, die durch kein Gesetz, keine bestimmte Ordnung geregelt, vielmehr gänzlich der ministeriellen Willkür preisgegeben waren, eine weit ungünstigere als in Deutschland. Während alle übrigen französischen Bürger sich im Lauf der Zeiten mehr und mehr Rechte und Freiheiten zu verschaffen gewußt hatten, während allgemein das Prinzip der individuellen und sozialen Unabhängigkeit, insbesondere auch der politischen Freiheit im Staate zur Anerkennung gekommen war, blieb das staatliche Beamtentum an die Formen eines noch aus der vorrepublikanischen Zeit überlieferten Autoritätsverhältnisses gebunden und von all diesen Errungenschaften einer modernen Zeitepoche scheinbar unberührt. Die Regierung, eifrig darauf bedacht, ihre unbeschränkte Macht und Souveränität über die Beamten aufrecht zu erhalten, begünstigte diese Abgeschlossenheit und Teilnahmslosigkeit der Beamtenschaft, so sehr es nur ging. Für immer konnte jedoch auch sie nicht die Entwicklung, die früher oder später die Emanzipation der Staatsangestellten bringen mußte, aufhalten. Denn auf die Dauer ließ sich auch in diesen das wohl schon lange in ihnen schlummernde, nur noch nicht öffentlich geäußerte Streben nach einer freieren, rechtlich und wirtschaftlich unabhängigeren Stellung, deren Inhalt durch gesetzliche Bestimmungen genau fixiert und geregelt werden müßte, nicht zurückhalten. Umsoweniger, als all die anderen Stände um sie her durch ihr geschlossenes Vorgehen, durch ihre Anstrengungen in bezug auf die Verbesserung ihre Positionen tatsächlich viel zu ihren Gunsten erreicht hatten und noch mehr zu erreichen hoffen. Diese Erfolge mußten schließlich auch auf die Beamten Eindruck machen; sie gaben ihnen den letzten Anstoß, die bis dahin eingenommene Passivität abzuschütteln und für sich den allge-

meinen Kampf aufzunehmen, sowohl zur Hebung ihres Standes, als auch zur Verbesserung der Lebenshaltung der einzelnen Standesgenossen.

Die Anfänge dieser Bewegung datieren erst aus den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts. Bis 1898 waren die Beamten der Republik im großen und ganzen völlig im Hintergrund geblieben. Kaum, daß sich hier und dort die Anhänger einer lokalen unbedeutenden Organisierung einzelner Kategorien zeigten, und wo sich solche bildeten, hatten sie lediglich den Zweck gegenseitiger Hilfeleistung und Unterstützung (ähnlich den Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit) oder geselliger Unterhaltung. Erst nach und nach begannen einzelne unter ihnen weitere Ziele ins Auge zu fassen und vor allem Fühlungnahme und Kommunikation mit ihren Vorgesetzten anzustreben, ohne jedoch bei diesen zunächst Beachtung und Entgegenkommen zu finden. Die Regierung vollends maß diesen Organisationen noch gar keine Bedeutung bei. Trotzdem nahm die Entwicklung ihren weiteren Fortgang. Um die Wende des 19. Jahrhunderts hatte ein großer Teil der Beamtenvereine bereits den rein gesellschaftlichen und auf gegenseitige Unterstützung gerichteten Charakter abgestreift und sich die ausschließliche Vertretung beruflicher Standesinteressen zum Ziel gesetzt. Das Solidaritätsgefühl unter den Beamten wuchs mit jedem Jahre. Die Bewegung breitete sich mehr aus; Vereine schlossen sich zu Verbänden zusammen und diese wiederum versuchten ihrerseits sich zu gemeinschaftlichem Vorgehen und Arbeiten in großen Gruppen zu verbinden. Nunmehr mußten auch Parlament und Regierung der Bewegung ihre Aufmerksamkeit zuwenden und beide beeilten sich denn auch fürs erste, die Beamten ihres Vertrauens und ihres Wohlwollens zu versichern. Doch bald, als die Ausbreitung des Organisationsgedankens unter der Beamtenschaft immer neue Gruppen und Vereinigungen entstehen ließ, als deren Macht stets sich weiter steigerte, fing die Regierung an, die Bewegung mit Mißgunst und Argwohn zu betrachten und darnach zu trachten, ihre weitere Ausdehnung zu hemmen sowie durch Erregung von Zwistigkeiten und Rivalitäten zwischen den einzelnen Gruppen deren Eintracht zu sprengen und damit deren Stoßkraft zu vermindern. Diese Bemühungen der Regierung blieben jedoch in der Hauptsache ohne Erfolg; die Bedeutung und Macht der Organisation war bereits eine zu große und all-

gemeine geworden, als daß sie noch auf diese Weise hätte unterdrückt werden können [1].

Was nun die Forderungen und Wünsche dieser Beamtenorganisationen anbelangt, so zielten sie sämtliche zunächst auf die Verbesserung ihrer materiellen und rechtlichen Lage hin; im Vordergrund stand der Wunsch nach einer festen gesetzlichen Regelung ihrer Verhältnisse durch ein allgemeines „statut“; all ihre Anliegen machten sie anfänglich auf dem geordneten Instanzenweg unter Beiziehung der vorgesetzten Behörden, des Parlaments und der öffentlichen Meinung geltend. Sie erreichten auch, daß ihnen teilweise kleinere ihrer Forderungen, wie u. a. Erhöhung einzelner Gehaltstarife, Urlaubserweiterung, Reise- und Nachtzulagen, Verbesserung der Büroräumlichkeiten, bewilligt wurden; ihren wichtigeren Forderungen jedoch, insbesondere ihr Verlangen nach einem Beamtenstatut, fanden bei der Regierung heinerlei Entgegenkommen. Da auch das Parlament trotz ständigen Drängens der Beamten in dieser Richtung versagte, griff allmählich unter letzteren eine allgemeine Erbitterung Platz. Diese fand deutlichen Ausdruck in den von nun an (1906) beginnenden syndikalistischen Bestrebungen innerhalb eines großen Teils der französischen Beamtenschaft (insbesondere unter den Lehrern und Postbeamten gewann der Syndikalismus viele Anhänger). Teilweise erstrebte man sogar eine Vereinigung des Arbeiterproletariats mit der Beamtenschaft zur gemeinsamen Aktion gegen Regierung und Kapitalismus. Demgegenüber zögerten die französischen Staatsmänner nicht, den Kampf gegen das Umsichgreifen des syndikalistischen Gedankens innerhalb des Beamtenkörpers mit Entschiedenheit aufzunehmen, ein Umstand, der die radikaleren Beamtenelemente zu noch heftigeren Angriffen gegen die Regierung aufreizte. Als Einschüchterungsversuche bei letzterer erfolglos blieben, drohten sie mit der Inszenierung eines Generalstreiks aller Staatsangestellten und wirklich kam es, da die Regierung in dieser Frage nicht nachgab, im April 1906 in Paris zu einem mehrtägigen Ausstand der Briefträger und im Mai desselben

[1] Zählten doch einzelne Verbände Tausende von Mitgliedern höchster und niederster Beamten; die fédération générale des associations des fonctionnaires de la France z. B. umfaßte 1905/06 einen Mitgliederkreis von 215 000 Staatsangestellten! die fédération générale des cantonniers et eclusiers de France zählte 60 000 Mitglieder, die association générale des sousagents des Postes et Télégraphes de la France et des colonies 33 000 Köpfe.

Jahres in Lyon sogar zu einem Streik der Sicherheitspolizei. Beide Bewegungen endeten jedoch mit einer Niederlage der in Ausstand Getretenen, da auch das Parlament jeweils auf seiten der Regierung stand und diese in ihren sehr energischen Gegenmaßnahmen kräftig unterstützte. Die streikenden Beamten wurden zum Teil ihres Dienstes entlassen, die Rädelsführer außerdem disziplinär bestraft. Die Folge dieses entschiedenen Auftretens der Regierung war ein allgemeines Abflauen der syndikalistischen Bewegung, in deren Reihen zudem noch die Uneinigkeit ausbrach. Im Geheimen dauerte jedoch die Erregung unter den Beamten fort. Die Radikaleren von ihnen, so hauptsächlich die Mehrzahl der Postbeamten und Lehrer, wollten von dem Recht, sich in Syndikaten zusammenzuschließen, nicht lassen; die Folge war, daß sie mit der Regierung, die ihnen ein solches Zugeständnis zu machen nach wie vor entschieden ablehnte, ständig auf Kriegsfuß lebten. Zu neuem offenen Ausbruch kam der Gegensatz der beiden Anschauungen aber erst wieder anfangs 1908, nachdem sich in der Zwischenzeit beide Parteien auf diesen längst erwarteten Zusammenstoß wohl vorbereitet und sich gegenseitig auf ihren gegensätzlichen Standpunkt so sehr versteift hatten, — die Regierung hatte im Jahre 1907 wieder einige Führer der Syndikatsbewegung aus dem Dienst entlassen — daß an ein Zurückgehen nicht mehr gedacht werden konnte. Die Postbeamten, die stets im Vordergrund der Syndikatsbewegung gestanden hatten, eröffneten wiederum den Kampf mit der Regierung. Schon lange mit verschiedenen Maßnahmen und Anordnungen der Regierung unzufrieden, — insbesondere fühlten sie sich durch die ständige ostentative Nichtbeachtung ihrer berechtigten Forderungen schwer verletzt — griffen sie, da all ihre lebhaften Proteste und Drohungen nichts fruchteten, schließlich zum äußersten Kampfmittel, zum offenen Streik. Im Februar 1909 kam es bereits zu Tumulten und Ausschreitungen der Pariser Postbeamten gegen die Regierung und deren Vertreter. Am 13. März 1909 setzte der allgemeine Ausstand der Postbeamten ein. Die überwiegende Mehrzahl dieser schloß sich der Bewegung an, so daß für einige Tage der allgemeine Postverkehr stockte und die telephonischen Verbindungen allerorten unterbrochen waren. Trotzdem gab die Regierung nicht nach; gestützt auf das Vertrauen der Kammer leitete sie die nötigen Gegenmaßnahmen ein, um den Streik zu bekämpfen. Durch Militär wurde der wichtigste Verkehr und die äußere Ordnung aufrecht-

erhalten. Nach zehn Tagen mußte die Streikleitung die Aussichtslosigkeit weiteren Widerstands einsehen; Unterhandlungen wurden angeknüpft und da die Regierung versprach, gegen die Streikenden möglichste Nachsicht walten zu lassen, wurde der Dienst am 23. März 1909 allerseits wieder aufgenommen.

Der Streik hatte der Industrie und dem Handel außerordentlich geschadet und die Öffentlichkeit aufs höchste beunruhigt. Trotzdem hatte die öffentliche Meinung demselben gegenüber keine direkt feindliche Stellung eingenommen, da sie sich seitens der Syndikalisten von der teilweisen Berechtigung ihrer Forderungen hatte überzeugen lassen, wenn sie auch mit der Art des Vorgehens nicht einverstanden war. Dies, sowie das Bewußtsein der durch den Streik erst recht vor aller Welt zutage getretenen gewaltigen Macht ihrer Organisation und Solidarität bestimmte die Syndikalisten, auch weiterhin an ihren Forderungen festzuhalten; während aber die gemäßigteren unter ihnen als nächstes Ziel die Erlassung eines Beamtenstatuts anstrebten, genügte dies Verlangen den Radikalen nun schon nicht mehr; sie verwarfen diese ihnen nicht weit genug gehende Forderung und setzten an ihre Stelle die Forderung nach Unterordnung unter das gemeine Recht und die völlige Gleichstellung mit den Privatangestellten; als letztes Mittel zur Verteidigung ihrer Rechte wollten sie nach wie vor selbst vor einem Generalstreik aller Beamten und Arbeiter nicht zurückschrecken.

Es war natürlich, daß die Regierung solch eine revolutionäre Gesinnung in den Reihen ihrer eigenen Untergebenen nicht dulden konnte; sie entschloß sich, tatkräftig vorzugehen und um ein abschreckendes Beispiel zu geben, entließ sie einige der Haupträdelsführer unter den Postbeamten aus dem Dienst, zugleich für alle Fälle einen Teil der Truppen zur Aufrechterhaltung der Ordnung mobil machend. Totzdem drängten die radikalen Syndikalisten, ungeachtet der Warnungen, die ihnen von seiten anderer Organisationen zuteil wurden, zum offenen Bruch. Am 12. Mai 1909 begann der zweite Streik der Postbeamten; doch diesmal fand er nicht dieselbe Unterstützung der Angestellten; nur teilweise wurde gefeiert. und das auch nur in Paris, während im übrigen Frankreich fast alles ruhig blieb; der Verkehr vor allem blieb überall ununterbrochen. Die übrigen Assoziationen der Beamten und Staatsarbeiter beschränkten sich auf Sympathieerklärungen, tatsächliche Hilfe sandten sie nicht. Die Regierung ihrerseits ging mit den strengsten

Mitteln vor: hunderte von Entlassungen (revocations) wurden ausgesprochen. Das Parlament billigte all ihre Maßnahmen mit überwältigender Majorität und da die Streikenden weiteren Zuzug nicht erhielten, der Ausstand vielmehr mit jedem Tag aussichtsloser wurde, mußten sie sich schließlich als besiegt erklären; am 21. Mai 1909 fand dieser Streik sein Ende. Die Niederlage der Syndikalisten war eine vollständige. Ihre Führer wurden gemaßregelt und die Syndikate der Post- und Telegraphenbeamten aufgelöst, der Beamtenstreik in der Kammer als ein für staatliche Angestellte ungesetzliches Kampfmittel erklärt.

Damit war der Syndikalismus unter der französischen Beamtenschaft aufs Haupt geschlagen. Die gemäßigtere Richtung hatte die Oberhand behalten und die Regierung beherrschte wie ehemals die ganze Lage.

Es folgte eine Zeit der Ruhe; durch wohlgemeinte Reformvorschläge suchte die Regierung wieder das Vertrauen der Beamten zu gewinnen und sich mit ihnen in Verbindung zu setzen. Diese ihrerseits waren bestrebt, mit der Regierung Frieden zu halten, um gegebenenfalls auf gütlichem Wege die Erfüllung ihrer Wünsche durchsetzen zu können. Nur zwischen den Syndikalisten und Regierung bahnte sich kein freundliches Verhältnis an; da erstere jedoch seit 1909 sehr an Bedeutung verloren hatten, legte man dem kaum mehr irgendwelches Gewicht bei. Dagegen benutzten die Berufsvereine die Zeit der Ruhe dazu, ihre innere und äußere Organisation weiter auszubauen. Die Vereinigungen, Verbände und Unionen verbreiteten sich über das ganze Land und gewannen mehr und mehr an Einfluß. Ihre Hauptforderung gipfelte nach wie vor in dem Streben auf Erlangung eines Beamtenstatuts. Daneben suchten sie durch Beteiligung an den öffentlichen Wahlen und Beeinflussung der Kandidaten in ihrem Sinne die Beamtenpolitik zu ihren Gunsten zu fördern.

So stand ausgangs des Jahres 1910 die französische Organisationsbewegung der Beamten in voller Blüte; einige der größten Beamtenkategorien, nämlich die der Lehrer und Postbeamten, beginnen nunmehr bereits ihre Unionen über ganze Länder auszudehnen und sich in Solidarität mit den Kollegen anderer Nationen zur Vertretung gemeinsamer Interessen zu vereinen.

Soweit in kurzen Zügen die Schilderung des äußeren Verlaufs der französischen Beamtenbewegung. Bezüglich der von den Staatsbeamten im einzelnen aufgestellten F o r d e r u n g e n und der Möglichkeit ihrer Durchsetzung ist folgendes zu sagen:

Im allgemeinen geht in Frankreich das Streben dahin, dem bis heute, theoretisch wenigstens noch auf reiner ministerieller Willkür beruhenden Beamtenverhältnis eine gesetzliche Grundlage zu geben, auf Grund welcher die Rechte und Pflichten der Staatsdiener genau umschrieben und umgrenzt würde.

Vor allem andern wollen die Beamten das freie Ermessen der Minister und deren Beauftragten bei der Anstellung, dem Avancement und Versetzung eingeschränkt wissen. Zu diesem Zweck schlagen sie die Einführung obligatorisch bei Beginn der Laufbahn abzulegender Prüfungen vor, nach deren jeweiligem Ergebnis alsdann auch das Avancement für die einzelnen für bestanden Erklärten einzurichten wäre. Damit glaubt man zum mindesten für den Anfang der Karriere das freie Gutdünken wesentlich eindämmen und die Beamten selbst weniger abhängig von dem Wohlwollen ihrer Vorgesetzten machen zu können. Bereits haben einige Staatsverwaltungen diese Grundsätze aufgegriffen und praktisch erprobt. Bei der Post- und Telegraphenverwaltung z. B. ist schon jetzt die Anstellung eines Beamten von der Ablegung einer bestimmt vorgeschriebenen Prüfung (concours) abhängig; Empfehlungen oder irgendwelche Beeinflussungen sollen in Zukunft wirkungslos sein. Die Vorschriften über das Avancement sind bestimmt festgelegt: ein sogen. conseil d'administration, der sich aus Vertretern der Regierung sowohl, wie auch aus Vertretern der Beamten selbst zusammensetzt, stellt eigene Beförderungslisten auf (tableaux d'avancement), in die die Kandidaten, die nach ihren Leistungen zur Beförderung in Aussicht genommen sind, aufgenommen werden. Nach diesen Listen werden dann die Beförderungen nach vorausbestimmter Reihenfolge vorgenommen. Wenn auch der Minister sich vorbehalten hat, in besonderen Ausnahmefällen, wie bisher ungebunden seine Entschließung zu treffen, so stellt die hier gekennzeichnete Neueinrichtung gegenüber dem früheren Zustand zweifellos einen nicht unwichtigen Fortschritt dar, umsomehr, wenn man bedenkt, daß die Beamten Mitglieder dieser conseils d'administration sind und durch freie Wahl von ihren Kollegen kategorienweise gewählt werden sollen. Der Minister hat sich dadurch freiwillig eines Teils seiner Souveränität begeben und denselben auf eine Kommission,

eine Kollegialstelle übertragen, die sich darstellt als die Vertretung der seiner Verwaltung unterstellten Angestellten.

Andere Verwaltungen haben ähnliche Einrichtungen getroffen, die sämtliche den Zweck verfolgen, an Stelle ministerieller Willkür bestimmte Regeln zu setzen und einer gleichmäßigen und gerechten Behandlung aller Beamten vorzuarbeiten. Immerhin tauchen diese Versuche erst vereinzelt auf, meist ohne inneren Zusammenhang, so daß in dieser Richtung noch viel zu tun übrig bleibt, bis eine befriedigend gesetzliche Festlegung aller beamtlichen Rechtsverhältnisse erreicht sein wird.

In materieller Beziehung streben die französischen Staatsangestellten regelmäßige, mit dem Steigen der allgemeinen Preise korrespondierende Erhöhungen ihrer Gehälter an. Besondere Wünsche haben sie bezüglich einer den modernen Verhältnissen entsprechenden Ausgestaltung des D i s z i p l i n a r r e c h t s. Ursprünglich völlig ein Attribut der unkontrollierten ministeriellen Gewalt haben die Beamten teilweise jetzt schon eine Umgestaltung und Verbesserung des Disziplinarverfahrens durchgesetzt, dermassen, daß dasselbe sich nunmehr ähnlich dem gerichtlichen Verfahren in ganz bestimmten Formen und Voraussetzungen bewegen muß. Auch hier fehlt es jedoch, wie überall, an einer einheitlichen Durchführung; denn fast jedes Ministerium besitzt sein eigenes, von allen übrigen verschiedenes Disziplinarverfahren, was zur Folge hat, daß die Beamten der einzelnen Ressorts oft ganz verschiedenen Bestimmungen und Vorschriften unterworfen sind. Die Rechtssicherheit der Beamten kann demgemäß, je nachdem, welcher Abteilung und welcher Kategorie sie angehören, sehr unterschiedlich sein. In der Regel bestehen bei den Verwaltungen jetzt eigene Disziplinarhöfe (conseils de discipline), in denen analog wie bei den conseils d'administration neben den Vertretern der Minister Kollegen vom gleichen Rang und derselben Kategorie des Beschuldigten Sitz und Stimme haben. Diese entscheiden im einzelnen Fall über Bestrafung oder Nichtbestrafung. Der Beschuldigte hat das Recht zur Verteidigung und Anwesenheit bei den Zeugeneinvernahmen. Soweit die Delegierten der Beamtenschaft in diesen Disziplinarhöfen zahlenmäßig den Regierungsvertretern noch nachstehen, geht das Verlangen der Beamten dahin, diese ziffernmäßige Ungleichheit zu beseitigen; auch wollen sie davon diejenigen Vorgesetzten ausgeschlossen wissen, die mit den einschlägigen Berufsverhältnissen

des Angeschuldigten nicht vertraut sind, um sich ein genügend sachgemäßes Urteil darüber bilden zu können. Endlich fordern sie volle Öffentlichkeit für die Sitzungen der Disziplinargerichte und ausführliche Begründung aller von diesen erlassenen Entscheidungen.

Die dem französischen Beamtenverhältnis eigenen r e v o c a t i o n s (Entlassungen), die bisher nach freiem Ermessen des Ministers bezw. des Präsidenten erfolgten, werden jetzt fast ausschließlich erst nach Anhörung der conseils de discipline (Disziplinarhöfe) ausgesprochen; die betreffenden Verfügungen sollen, ebenfalls eine Errungenschaft der letzten Jahre, stets eingehend begründet sein. Um ungesetzliche Beeinflussungen bei den Wahlen der Beamtenvertreter zu den Disziplinargerichtshöfen unmöglich zu machen, hat man bei den Postbeamten das hierbei zu beachtende Verfahren bis ins einzelnste hinein mit besonders scharfen Rechtsgarantien umgeben. Dies hat sich so bewährt, daß die Beamten der anderen Verwaltungen eine gleiche Ordnung des Verfahrens auch für sich beanspruchen.

Von der Beamtenschaft stark angefeindet ist endlich das Institut der G e h e i m a k t e n und geheimen Z e u g n i s s e (les annotations secrètes des dossiers individuels). Schon lange streben sie deren Beseitigung an, indem sie die Gefährlichkeit und Unzuverlässigkeit dieser Einrichtung an Beispielen nachzuweisen versuchen, daß durch die strenge Geheimhaltung dieser Noten dem betreffenden Beamten stets die Möglichkeit genommen werde, zu seiner eventl. Rechtfertigung geeignete Schritte einzuleiten. Die Regierung ihrerseits erklärte auf dies Institut im Interesse des Dienstes und der Disziplin nicht verzichten zu können. Nach langen Kämpfen hin und her ist man schließlich zu einem Kompromiß geschritten, wonach in Zukunft die Beamten stets dann von den Geheimakten, Zeugnissen sowie den gegen sie gerichteten Vorwürfen und Anschuldigungen in Kenntnis gesetzt werden sollen, wenn sie einem Disziplinarverfahren unterworfen werden oder ihre Versetzung oder Übergehung in dem normalen Avancement beabsichtigt ist. Die Mehrzahl der Beamten ist mit diesem Ausweg nicht zufrieden und wird wohl nicht eher ruhen, als bis sie die vollständige Abschaffung der annotations secrètes durchgesetzt haben wird.

Beziehen sich diese Reformen und Reformvorschläge im wesentlichen lediglich auf das D i e n s t v e r h ä l t n i s des Beamten i n n e r h a l b seiner Berufstätigkeit, so bleibt noch zu erörtern,

welche Ideen und Forderungen von den französischen Beamten mit Rücksicht auf ihre persönliche und staatsbürgerliche Stellung im Volkskörper vertreten werden. Es ist bereits erwähnt worden, daß die staatsbürgerliche Freiheit der Beamten auch in Frankreich sehr stark eingeengt war durch die Schranken, die ihr seitens der Regierung angeblich im Interesse einer geordneten Staatsverwaltung auferlegt wurden. Es ist daher verständlich, daß mit der fortschreitenden, allgemein auf eine größere Verselbständigung des Beamtenmenschen hinzielenden Entwicklung die Staatsangestellten auch die Frage der außerberuflichen Bindung ihrer Persönlichkeit in den Kreis ihrer Betrachtungen einbezogen und daß sie dabei zu dem Verlangen kamen, in ihrem privaten Leben von jeglicher staatlicher Bevormundung so weit wie irgend möglich befreit zu werden. Hauptsächlich trachten sie darnach, in ihren religiösen und politischen Anschauungen nicht irgend welchem äußeren Druck unterworfen zu werden. Freie Meinungsäußerung in Wort und Schrift, selbst wenn die geäußerten Ansichten mit denen der Vorgesetzten in Widerspruch stehen sollten, ist ein Postulat, das von der französischen Beamtenschaft besonders in jüngster Zeit sehr in Vordergrund geschoben und das auch von der dortigen öffentlichen Meinung im allgemeinen befürwortet wird. Man geht in Frankreich bereits so weit, die Forderung nach der allmählichen Ausbildung einer Art von Meinungsdezentralisation zu erheben, wonach die Beamten zwar verpflichtet sein sollen, die Anordnungen und Vorschriften ihrer vorgesetzten Behörden dienstlich zu vertreten und auszuführen, im übrigen aber das Recht hätten, ihre etwaigen gegenteiligen Ansichten jedezeit öffentlich kundzugeben und näher zu begründen. Die Beamten wünschen nicht lediglich mehr die Diener der Regierung, sondern vor allem gleichberechtigte Staatsbürger und verantwortliche Mitarbeiter der Staatsverwaltung zu sein. Langsam, aber doch stets weiter vordringend, fangen diese Ideen einer neuen Auffassung vom staatlichen Beamtentum an, Allgemeingut der Nation zu werden; selbst die Regierungskreise, die bis vor wenigen Jahren in der Aufrechterhaltung eines starren Autoritätsprinzips die Grundlage des ganzen Beamtenverhältnisses gesehen haben, können sich ihrer Einwirkung nicht mehr entziehen. Und so läßt sich voraussagen, daß mit der Zeit das Beamtentum in der Republik sich mehr und mehr loslösen wird von den Bindungen und Abhängigkeiten, die es seither in so ausgedehntem Maße belasteten und daß es durch Einräumung eines gewissen Mitbestimmungsrechts in beruflichen und dienstpolizeilichen Fragen (conseils d'administration, conseils de discipline usw.), durch die möglichst geringe Beschränkung der persönlichen Freiheit des einzelnen Beamten, sowie endlich durch die materielle Sicherung der Beamtenstellung sich nach und nach die Position erringt, die sowohl seiner Bedeutung im Staatswesen als auch den Forderungen einer fortschreitenden Kulturentwicklung entspricht. Davon werden, wie die Beamten versichern, nicht nur diese selbst, sondern, nicht zum geringsten Teil, auch der Staat Vorteil haben; denn mit dem Wachsen der Selbständigkeit ihrer rechtlichen und tatsächlichen Stellung werde auch in ihnen das Gefühl der Verantwortung und des Interesses an den ihnen zugeteilten Aufgaben steigen; dies aber werde sie zu intensiverer Arbeit und Kräfteausnützung anspornen und so zur Folge haben, daß die Allgemeinheit besser bedient, der Staat aber in die Lage versetzt werde, Vereinfachungen und Verbilligungen im Dienstbetrieb eintreten zu lassen, ohne daß unter einer solchen Emanzipation der staatlichen Organe der geordnete Gang der Staatsgeschäfte gehemmt werden würde.

Obwohl ein allgemeines Beamtenstatut bis heute noch nicht erlassen worden ist, hat sich doch, wie sich aus dem Gesagten ergibt, die tatsächliche Position der französischen Beamten in den letzten Jahren wesentlich zu ihren Gunsten verbessert. Insbesondere sind die Beamten im Gegensatz zu früher jetzt gegen Willkür, ungesetzliche und regelwidrige Akte seitens der Vorgesetzten durch die Möglichkeit der Beschwerde an die Gerichtshöfe bezw. der Anrufung des Ministerrats besser geschützt; bei ungerechtfertigten Verabschiedungen und Disziplinierungen erfolgt Rehabilitation der betreffenden Beamten und mit peinlichster Sorge ist man regelmäßig bemüht, Verletzungen des beamtlichen Dienstvertrags zu ahnden bezw. wieder gutzumachen. Das Bestreben, den Beamten alle Möglichkeiten des Rechtswegs offen zu lassen, hat dazu geführt, daß man seit etwa 3 Jahren (1909) sogar den Berufsvereinen als solchen das Recht zugestanden hat, bei Verletzung beruflicher Kollektivinteressen selbständig klagend aufzutreten, soweit die betreffende Assoziation satzungsgemäß sich die Verteidigung verletzter Rechte ihrer Mitglieder zur Aufgabe gemacht hat; glaubt sich lediglich ein einzelner Beamter persönlich in seinen Rechten beeinträchtigt, so steht

allerdings nur diesem allein die Befugnis zur Anfechtung bezw. der Anspruch auf Schadensersatz zu.

Ist so auch die tatsächliche Lage der französischen Beamtenschaft eine relativ günstige, so entbehrt sie trotzdem der Einkleidung in gesetzliche Formen sehr. Regierung und Volksvertretung sind deshalb schon seit Jahren mit der Ausarbeitung von Projekten beschäftigt, die den Beamten die notwendige rechtliche Sicherung zuteil werden lassen sollten; denn durchweg erkennt man in Frankreich die Notwendigkeit, die Rechtsverhältnisse der Beamten einer gesetzlichen Regelung zu unterwerfen und damit auch rechtlich ihre Stellung gegen Übergriffe der Staatsgewalt und Eingriffe in ihre staatsbürgerlichen Freiheiten zu schützen. Bis jetzt haben sich allerdings die beteiligten Faktoren noch nicht einigen können, da einerseits die Regierung an den bestehenden Zuständen, d. h. an ihrer eigenen Machtvollkommenheit soweit wie möglich festhalten will, während anderseits Beamte und Volksvertreter sich für ein möglichst freiheitliches Beamtenrecht aussprechen [1]. Zieht man in Betracht, wie viele und bedeutende Konzessionen bereis seit Beginn dieses Jahrhunderts in Frankreich zugunsten einer freieren und moderneren Ausgestaltung des Beamtenrechtsverhältnisses gemacht worden sind, so steht zu erwarten, daß endlich auch einmal die Frage des Beamtenstatuts in diesem Sinn und in nicht allzu ferner Zeit gelöst werden wird.

3. Die Ideen in Deutschland

I. In Deutschland dagegen haben die Beamten längst überall ihre eigenen Gesetze, die den Kreis ihrer Rechte und Pflichten genau umgrenzen; ihre beruflichen Verhältnisse sind daher allgemein und nach einheitlichen Grundsätzen geregelt, ihre Stellungen rechtlich gesichert. Ein rechtlicher Unterschied zwischen den einzelnen Beamtenkategorien besteht nicht. Weniger bestimmt umschrieben ist ihre staatsbürgerliche und persönliche Stellung außerhalb des Berufes im Privatleben und dies Gebiet ist es auch, um das neuerdings ein Streit der Meinungen ausgebrochen ist, der auch die Beamten auf den Plan gerufen hat und der Aussicht hat, der Angelpunkt der großen Bewegung zu werden, die auch in Deutschland die Beamten ergriffen und in mächtigen Organisationen zusammengeschweißt hat.

[1] Vgl. hierzu die Ausführungen von Georges Cahen in seinem Buch: »les fonctionnaires«. Paris 1911 Capitre IV. S. 328 ff., sowie die Gesetzentwürfe des französischen Ministers Briand über das Streikrecht der staatlichen Angestellten vom Dezember 1910 (Deutsche Eisenbahnbeamtenzeitung 1911 Nr. 1).

Auch hier war, wie in Frankreich, die Bewegung durch die materielle Notlage der Beamten veranlaßt und angeregt worden, indem erst in den letzten Jahrzehnten, als die ökonomische Lage infolge der überall eingetretenen Teuerung sich mehr und mehr zu Ungunsten der Beamten verschob, als die Not in den Beamtenfamilien mehr und mehr sich steigerte und der Staat wenig Miene machte, von sich aus die zum Schutz seiner Arbeitnehmer notwendigen Schritte einzuleiten, auch unter den Staatsbeamten der Wille zum eigenen Handeln und der Wunsch erwachte, selbst die Initiative zur Verbesserung ihrer Position zu ergreifen [1]. Die gewaltigen Lohnkämpfe der Gegenwart, das energische Ringen anderer Volksklassen nach Besserstellung und die großen Erfolge, die in dieser Richtung namentlich die Lohnarbeiterklasse davongetragen hat, haben der Beamtenschaft vor Augen geführt, daß, wie die Dinge liegen, nur weiterkommt, wer sich zur Wahrung seiner Interessen mit Gleichgestellten zusammenschließt und selbst mit Hand anlegt an eine vorteilhaftere Ausgestaltung der ihn berührenden Verhältnisse. Dieser Gedanke hat sich bei der deutschen Beamtenschaft fraglos weit ausgebreitet, wenn auch in ihren Kreisen selbst heute noch ab und zu die alte Auffassung vertreten ist, welche die organisierte Verfolgung gemeinsamer Berufsinteressen seitens der Staatsbediensteten als ein diesen nicht geziemendes und nicht erlaubtes Vorgehen ansieht. In der Mehrzahl aber sahen sie im Hinblick auf die seitens der übrigen Stände üblich gewordene rücksichtslose Geltendmachung partikulärer Sonderinteressen die Notwendigkeit ein, auch ihrerseit in weiterem Umfang als bisher die eigenen Standesinteressen vorzuschieben und deren Berücksichtigung anzustreben.

Dazu kam, daß auch den Petitionen der Beamten in dem Maße ihrer Zunahme und Häufung seitens der maßgebenden Faktoren immer weniger Beachtung und Berücksichtigung entgegengebracht wurde, und diese Tatsache im Verein mit der Aussichtslosigkeit, die außerhalb ihrer Sphäre stehenden Kreise der Bevölkerung dauernd

[1] Vgl. Lederer: Die Bewegung der öffentlichen Beamten im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 31. und 33. Band 2. Heft.

für ihre Lage zu interessieren, brachte schließlich große Teile der Beamtenschaft zu der Überzeugung, daß auf fremde Hilfe nicht zu bauen sei, bevor sie nicht aus sich selbst heraus den festen Willen und die Fähigkeit bekundeten, zur Hebung ihres Standes, sowie zur Einführung zeitgemäßer Reformen die erforderlichen Maßregeln vorzuschlagen und einzuleiten. In diesem Bestreben kam den Beamten unsere Zeit mit ihrer allgemeinen Organisationstendenz entgegen (siehe die Arbeitergewerkschaften, Bund der Landwirte, Hansabund u. a.). Sie waren die letzten, bei denen der Organisationsgedanke durchdrang, einerseits wohl, weil bei ihnen bislang das Bedürfnis nach Zusammenschluß nicht in dem Maß vorherrschte, wie bei den Erwerbstätigen des privaten Wirtschaftslebens, andrerseits wohl aber auch, weil der Bildung solcher Vereinigungen seitens der Staatsgewalt viel stärkere Widerstände entgegengesetzt werden konnten, als dies seitens privater Arbeitgeber, denen ähnliche Pressions- und Machtmittel öffentlich-rechtlichen Charakters nicht zu Gebote stehen, möglich ist. Immerhin lernten auch die Staatsangestellten allmählich erkennen, daß auch sie mit dem Maßstab unserer Tage, nach der Macht, die sie darzustellen vermögen, gemessen werden und daß selbst der Staat einer in sich gefestigten Körperschaft viel williger und weiter entgegenkommt als einer zersplitterten, unter sich uneinigen Vielheit, die wegen ihrer Unbedeutendheit eine gleiche Berücksichtigung nicht erheischt. Daher sind auch innerhalb der Beamtenwelt bald zahlreiche Organisationen ins Leben gerufen worden, und wie überall hat die Bewegung das Schicksal der Zeit geteilt und die große Masse ergriffen; bereits beginnt sie auch im Deutschen Reich einen gewichtigen Faktor in allen die Beamtenschaft betreffenden Angelegenheiten zu spielen. Hebung und Verbesserung der allgemeinen Lage des Beamtenstandes, Modifizierung des staatlichen Gewaltverhältnisses und Gewährung voller staatsbürgerlicher Freiheit an alle nicht politischen Beamten sind die Hauptziele, die von den Staatsbediensteten mit Hilfe der Organisation vorerst erstrebt werden. Ein Beispiel dafür, daß die Beamten neuerdings gerade die beiden letzten dieser Punkte mehr und mehr in den Vordergrund stellen, d. h. in ihren Organisationen nicht lediglich Organe zur Vertretung ihrer ökonomischen, sondern vor allem auch ihrer rechtlichen Interessen zum Schutz ihrer verfassungsmäßigen Rechte, sowie zur Abwehr ungerechtfertigter Beschränkungen ihrer staatsbürgerlichen Stellung sehen wollen, bietet die vor

etwa 2½ Jahren erfolgte Gründung eines „Bundes der Festbesoldeten", dessen Endzweck die Konzentration und Politisierung der gesamten Beamtenwelt zur Vertretung ihrer staatsbürgerlichen, wirtschaftspolitischen und kulturellen Interessen ist[1]. In seinem Pogramm stellt er demgemäß die allen Beamten gemeinsamen Anliegen voran und kommt so für die Staatsangestellten zu folgenden Hauptforderungen:

1. Sicherstellung der staatsbürgerlichen Rechte der Beamten, insonderheit der Wahlfreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, der Preßfreiheit für die Organe der Beamtenverbände nach Maßgabe des Reichsgesetzes.
2. Schaffung eines einheitlichen modernen Beamtenrechts durch Reichsgesetz.
3. Einsetzung eines Staatsgerichtshofs als Schiedsgericht in Disziplinarfällen.
4. Aufhebung der Geheimhaltung der Personalakten.
5. Beschaffung freier, unabhängiger Beamtenausschüsse zur Mitarbeit an den Aufgaben der Regierung und Verwaltung.
6. Gesetzliche Regelung der Arbeits- und Ruhezeiten, sowie der Urlaubsverhältnisse.
7. Zuerkennung der in der Gewerbeordnung von der Regierung zum Schutze der gewerblichen Arbeiter getroffenen Maßregeln an die Beamten.
8. Gesetzlicher Schutz für alle Festbesoldeten bei Einführung und Erhöhung von Zöllen und Steuern, die verteuernd auf die Lebenshaltung wirken, sowie die Anpassung der Gehälter und Tagegelder an die jeweiligen Teuerungsverhältnisse und Besserung der Wohnungsverhältnisse.

[1] Der Bund will ein Gegenstück zum Bund der Industriellen, Bund der Landwirte, Hansabund, Bauernbund, Handwerkerverband und zu den Arbeitergewerkschaften darstellen. Er will dem Entwicklungsgang der deutschen Beamtenschaft Rechnung tragen und eine Organisation bilden, die nicht mehr die alte patriarchalische Seite als ausschlaggebend betrachten, sondern die volkswirtschaftliche Seite des Beamtenverhältnisses dadurch in Vordergrund stellen möchte, daß er die Beamten nicht mehr allein der Fürsorge des Staates und der gesetzgebenden Körperschaften überliefert lassen, sondern ihr Verhältnis zum Staat so aufgefaßt wissen will, wie das des Arbeitgebers zum Arbeitnehmer.

9. Gewährung eines gesetzlichen Anspruchs auf Dienstalterszulagen.
10. Abschaffung der Arreststrafen für die Beamten.
11. Anstellung aller Beamten auf Lebenszeit.
12. Besserstellung der Altpensionäre und der Hinterbliebenen nach Maßgabe der erhöhten Gehälter.

Von der Auffassung ausgehend, daß noch so vollendete Institutionen der Selbsthilfe unmittelbar an der Rechtsstellung der Beamten nichts ändern können und daß es den Beamten im Gegensatz zu den Privatangestellten nicht möglich ist, durch kollektiven Zusammenschluß allein schon einen bestimmenden Einfluß auf ihre Arbeitgeber auszuüben, da es zu einer Abänderung ihrer Dienstverhältnisse stets erst der Herbeiführung eines Gesetzgebungsaktes bedarf, will der Bund zur Erreichung seiner Zwecke sich nicht nur auf eine allgemeine Propaganda beschränken, sondern in geeigneter Weise auch auf die gesetzgebenden Körperschaften und deren äußere Zusammensetzung dadurch einzuwirken versuchen, daß er nur solche Volksvertreter bei den Wahlen unterstützt, die neben den Interessen der übrigen Berufsstände auch den Interessen der Festbesoldeten, insbesondere der Staatsbeamten genügendes Verständnis entgegenbringen und in dieser Beziehung ausreichende Garantien bieten. Doch lehnt der Bund es ausdrücklich ab, eine selbständige Partei ins Leben zu rufen oder sich auf eine bestimmte politische Partei festzulegen oder endlich grundsätzlich nur die Wahl von Beamtenkandidaten zu betreiben. Der Bund, der politisch völlig neutral sein will, will sich mit den zahlreichen Fachorganisationen der Beamten nicht in Gegensatz stellen, vielmehr eine Ergänzung derselben darstellen, da diese satzungsgemäß in der Regel Politik nicht treiben dürfen. Die Notwendigkeit der reinen Fachvereinigungen für die Beamten wird auch vom Bund durchaus anerkannt; nur hält er außerdem im Interesse der Zukunft des deutschen Beamtenstandes, insbesondere um dessen drohendes Hinabgleiten auf der sozialen Stufenleiter aufzuhalten, eine intensive Anteilnahme desselben auch am politischen und wirtschaftspolitischen Leben innerhalb der einzelnen bürgerlichen Parteien für unbedingt erforderlich. Dadurch unterscheidet sich der Bund allerdings von den meisten übrigen Beamtenvereinen, deren Tätigkeit sich vorwiegend auf das Gebiet geselliger Unterhaltung und privater Selbsthilfe erstreckt, und die den Beamten meist

noch in seiner alten Form, wie er in früheren Zeiten dem Staatsganzen angegliedert war, hinnehmen, ohne daran zu denken, daß der Beamte der Neuzeit etwas anderes darstellt, als der Beamte der Vergangenheit und die jede ins politische Gebiet überspielende Aktion daher nicht als vereinbar mit der beamtlichen Stellung von sich weisen. Gegenwärtig bildet diese Art von Beamtenorganisationen noch die Mehrzahl in Deutschland; doch läßt sich nach der bisherigen Entwicklung der Beamtenbewegung voraussehen, daß im Lauf der Zeit auch diese in ihrem eigensten Interesse früher oder später dazu übergehen werden, neben rein ökonomischen auch anderen, hauptsächlich politischen und rechtlichen Fragen Beachtung zu schenken; denn diese beiden Seiten des Beamtenverhältnisses hängen heutzutage so eng mit einander zusammen, daß sie sich auf die Dauer nicht mehr getrennt behandeln lassen werden, da stets die eine in die andere übergreift und umgekehrt.

Ebensowenig wie in Frankreich, hat in Deutschland der Staat die fortschreitende Organisierung der Beamtenschaft hemmen können, obwohl auch er, hauptsächlich soweit sich die Organisationen mit der Kritik bestehender Verhältnisse befassen, ihrer weiteren Ausbreitung begreiflicherweise nicht günstig gegenübersteht. Im allgemeinen haben sich allerdings die Regierungen mit dieser Entwicklung abgefunden und darauf verzichtet, dieselbe gewaltsam aufzuhalten. Sie ist denn auch immer weiter fortgeschritten, so daß heute über Deutschland ein weitverzweigtes Netz von Beamtenvereinen aller Art und jeder Größe verbreitet ist (vgl. Kulemanns Werk über die Berufsorganisationen 1909). Die ältesten und reichsten Organisationen tragen zwar, wenn sie nicht ausschließlich nur geselligen Zwecken dienen, in der Hauptsache lediglich den Charakter von reinen Fürsorgevereinen; es sind im wesentlichen Versicherungsanstalten auf Gegenseitigkeit, berufen, die Pension zu ergänzen und den Hinterbliebenen der mittleren und höheren Beamten in der Regel eine Rente oder (bei den unteren Beamten zumeist) ein kleines Kapital zu sichern. Durch Gründung von eigenen Darlehens-, Spar-, Zuschuß-, Kranken-, Sterbe- und Witwengeldkassen, durch Anlegung von sog. Rechtshilfefonds, durch Darbieten der verschiedensten Versicherungsmöglichkeiten, Abschließen von Rabatt- und Begünstigungsverträgen, sowie endlich durch Verschaffung von Vergünstigungen mannigfachster Art sind diese Beamtenvereine imstande, auch auf diese Art Wesentliches zur Erleichte-

rung der wirtschaftlichen Lage ihrer Mitglieder beizutragen. Seit kurzem nehmen sich verschiedene Beamtenorganisationen sogar der fachwissenschaftlichen Weiterbildung ihrer Anhänger dadurch an, daß sie durch Veranstaltung von belehrenden Vorträgen, Unterrichts- und Fortbildungskursen Gelegenheit zur Bereicherung der Kenntnisse geben und damit auch der Pflege der geistigen Bedürfnisse der Staatsdiener geziemend Rechnung tragen. So ist die Tätigkeit der Organisationen für die Beamten eine allgemein segensreiche sowohl dort, wo sie die rechtliche und staatsbürgerliche Stellung derselben zu verbessern strebt, als auch dort, wo sie eine größere materielle Sicherung der Beamten im Auge hat.

Bezüglich der einzelnen Forderungen der deutschen Staatsbeamten ist einleitend und allgemein zu bemerken, daß dieselben natürlich je nach den örtlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und beruflichen Verhältnissen, unter denen sie zur Entstehung gelangen, verschieden sind und teilweise weit auseinandergehen, da bekanntlich bis jetzt ein einheitliches Beamtenrecht in Deutschland nicht besteht, und demgemäß die Lage wie auch die Bedürfnisse der Staatsbediensteten in den einzelnen Bundesstaaten von einander erheblich abweichen. Trotzdem lassen sich auch für die deutschen Beamten gewisse Bestrebungen und Ziele herausgreifen, die allen zusammen eigen sind und von sämtlichen mit fast gleichem Eifer verfolgt werden. Von ihnen sollen hier die wichtigsten nunmehr aufgezählt und auf ihre Bedeutung und Berechtigung hin geprüft werden.

Da die Regeln für die Anstellung, Versetzung, Beförderung, Entlassung und Disziplinierung der staatlichen Beamten in den deutschen Staaten allgemein gesetzlich festgelegt und somit dem freien Ermessen und der Willkür der vorgesetzten Behörden in der Hauptsache entzogen sind, so ist in dieser Richtung die Berufsstellung des deutschen Beamten gegenüber dem französischen eine erheblich gesichertere. Andrerseits aber empfinden es die deutschen Staatsangestellten als unbillig, daß ihnen jedwede Einwirkung in dieser Richtung gänzlich versagt und daß es die Staatsgewalt allein ist, die über ihre Zukunft die ausschlaggebende Entscheidung jeweils zu treffen hat. Und wenn auch die deutsche Beamtenschaft bis jetzt noch nicht, wie dies in Frankreich der Fall ist, ein unmittelbares Mitentscheidungsrecht bei der Anstellung, Versetzung und Beförderung von Beamten für sich beansprucht hat, so strebt doch

auch sie darnach, ihre absolute Abhängigkeit von der Staatsgewalt der Allgemeinentwicklung entsprechend zu modifizieren. Die Verleihung eines gewissen Mitbestimmungs- bezw. Mitberatungsrechts in allen einschlägigen Berufsangelegenheiten allgemeiner Art ist daher ein Wunsch, der von Jahr zu Jahr die Beamtenschaft mehr und mehr erfaßt hat und der in dem Verlangen nach Schaffung von Beamtenvertretungen bezw. Beamtenausschüssen bei den einzelnen Zentralstellen überall zum Ausdruck kommt. Im allgemeinen glauben die Beamten durch die Einführung besonderer Beamtenvertretungen zunächst zwischen sich und der Regierung eine Mittelstelle schaffen zu können, die als Vertrauens- und Vermittlungsorgan für all jene rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Berufsverhältnisse in Wirksamkeit zu treten hätte, an deren Regelung nicht nur der einzelne Beamte allein, sondern die Gesamtheit derselben als solche interessiert und beteiligt wäre. Insoweit fiele den Ausschüssen vor allem die Aufgabe zu, die Interessen der Beamten bei den vorgesetzten Behörden zu vertreten, Wünsche und Beschwerden allgemeiner Art entgegenzunehmen, dieselben auf ihre Begründung hin zu prüfen, nach Befinden dann entweder an die zuständigen Stellen befürwortend weiterzuleiten oder aber zurückzuweisen, ferner auf bestehende Mängel und Mißstände im Berufsleben aufmerksam zu machen und geeignete Mittel zur Milderung bezw. Beseitigung derselben vorzuschlagen. Des weiteren wären sie nach Ansicht der Beamten vor der Einbringung von Gesetzentwürfen, die die Beamtenschaft berühren, sowie vor Erlassung diesbezüglicher Verordnungen und Verfügungen, kurz in allen Fällen, in denen eine Abänderung der dienstlichen oder rechtlichen Verhältnisse der staatlichen Angestellten in Frage käme, gutachtlich — vielleicht unter besonderen Voraussetzungen auch mit einem Vetorecht oder dergleichen ausgestattet — zu hören, auf welche Weise die Beamten einen, zum mindesten beratenden Einfluß auf die Regelung ihrer Geschicke zu erlangen hoffen. Aber auch für die Regierungen selbst erwarten die Beamten von der Einführung solcher offizieller Beamtenvertretungen mancherlei Vorteile; denn ihrer Meinung nach erhielten diese aus unmittelbarem Verkehr mit den Vertrauensmännern der Beamten Kenntnis von dem, was die Beamtenschaft bewegte; ein großer Teil Verantwortung und Arbeitslast könnte ihnen abgenommen werden, wie ihnen andrerseits die Möglichkeit verliehen würde, auf Grund direkter Verhandlungen mit

den Vertretern der Beamtenschaft, dieser jeweils die Beweggründe ihres Handelns auseinanderzusetzen und klarzulegen; eine ständige Aussprache zwischen den beteiligten Faktoren könnte so herbeigeführt werden, die außerordentlich aufklärend wirken und das Verständnis für die Gründe der seitens der Verwaltungen ergehenden Entschließungen in hohem Grade erleichtern würde, wodurch wiederum deren Durchführung beschleunigt und manche Mißhelligkeiten vermieden werden könnten. Trotz all dieser für die Einrichtung von Beamtenausschüssen ins Feld geführten Punkte haben die deutschen Staatsregierungen ihren bisher vertretenen entschieden ablehnenden Standpunkt gegen die Einführung von offiziellen Beamtenvertretungen auch jetzt noch nicht aufgegeben[1], zum Teil (Preußen, Sachsen und Bayern) sogar sich gelegentlich als grundsätzliche Gegner derselben bekannt, ein Umstand, der die Beamten jedoch nicht abgehalten hat, für diese ihre Hauptforderung weiter zu werben und Stimmung zu machen.

Sind sie sich nun auch über die Notwendigkeit der Schaffung solcher Ausschüsse aus den angeführten Gründen einig, so gehen doch ihre Ansichten über deren eventuelle Zusammensetzung, Geschäftsordnung, Tätigkeit, Kompetenz usw. noch sehr weit auseinander. Ein näheres Eingehen auf die vielen zu dieser Angelegenheit gemachten Vorschläge und Pläne ginge hier vorerst zu weit. Die Meinungen sind in bezug auf diesen Punkt noch nicht geklärt. Wir werden die unsrige weiter unten zu vertreten haben. Über die Organisation solcher Ausschüsse aber glaubt die Mehrzahl ihrer Anhänger, daß es ihrem Zweck und ihren Aufgaben wohl am besten entspräche, wenn die wichtigsten Verwaltungszweige selbständig ihre Ausschüsse bilden würden; für jeden Verwaltungszweig wären alsdann Bezirke zu schaffen, deren Größe je nach Umfang und Personenzahl der einzelnen Zweige natürlich ganz verschieden sein müßte. Des weiteren wäre nach Ansicht der Beamten für die einzelnen Verwaltungszweige eines Landes (Staates oder Reiches) jeweils eine Zentralstelle ins Leben zu rufen, damit in dieser jene besonders bedeutsamen Dinge behandelt werden könnten, die den gesamten Verwaltungszweig angehen. In diese Zentral-

[1] Vgl. Rede des sächsischen Finanzministers von Rüger in der 2. sächsischen Kammer gegen die Beamtenausschüsse am 1. Februar 1910, ebenso die des preußischen Verkehrsministers von Breitenbach am 12. März 1910 im Reichstag.

stelle müßten Delegierte der Einzelausschüsse gesandt werden. Für die noch weitergehenden Erlasse oder Gesetzentwürfe, die die ganze Beamtenschaft eines Bundesstaates angingen (z. B. Revision von Beamtengesetzen), müßte endlich auch aus diesen Zentralausschüssen noch ein Landesbeamtenauschuß gewählt werden und eventuell aus diesen wiederum ein Reichsausschuß (insoweit es sich nicht schon sowieso um Reichsbeamte handelt), der alsdann zur Aufgabe erhielte, eine Vereinheitlichung der bundesstaatlichen Gesetzgebung bezw. eines Ausgleichs ihrer Verschiedenheiten untereinander anzustreben und die Beamteninteressen im allgemeinen wahrzunehmen.

Was die Art des Zustandekommens der Beamtenausschüsse anlangt, so besteht unter den Beamten nirgends Unklarheit darüber, daß es sich hier nur um Wahl, nicht um Berufung handeln könnte, da die Ausschußmitglieder Vertrauensmänner der Vertretenen sein sollen. Und zwar wird verlangt, daß alle Beamten (zum mindesten alle mittleren und unteren Beamten) wahlberechtigt sein müßten und daß strengste Vorsorge dafür getroffen werden müßte, daß jeglicher unerlaubter Beeinflussung, gleichviel von welcher Seite sie kommen sollte, von vornherein vorgebeugt würde.

Man ist sich über den Inhalt der Tätigkeit der Ausschüsse noch nicht einig, und so noch weniger über den Umfang ihrer Kompetenz; während der eine, weitaus größere Teil der Beamten in ihnen den Behörden lediglich beratend und begutachtend zur Seite zu stellende Organe schaffen will, dringt der andere Teil darauf, die Ausschüsse als eine Art von selbständigen Beamtenkammern mit positivem Mitbestimmungsrecht in allen Fach- und Berufsfragen einzurichten. Die Verfechter dieser weitergehenden Forderung stehen sehr in der Minderheit, was seine Erklärung wohl darin finden mag, daß die Mehrzahl der deutschen Beamten sich keineswegs der Führung und Leitung seitens der Regierung völlig entziehen will, vielmehr nur darnach strebt, eine sachlichere und entgegenkommendere Beurteilung bei der Durchprüfung ihrer Anliegen und Beschwerden zu erreichen, teils darin, daß infolge der grundsätzlich abweisenden Haltung, die sämtliche deutsche Staatsverwaltungen bisher gegenüber der Einschiebung derartiger Zwischenglieder einnehmen, die Einräumung eines Mitbestimmungsrechts an die Staatsangestellten, wenn auch nur in beschränktem Maße, zur-

zeit nicht die geringste Aussicht auf Verwirklichung hätte und deshalb gar nicht erst verlangt wird.

Neben dem Recht, sich mit den Berufs- und Standesgenossen in freien Organisationen zusammenzuschließen, neben dem Recht, sich durch Ausschüsse vertreten zu lassen, wollen die Beamten auch das ihnen bisher schon zustehende Petitionsrecht sich erhalten wissen; Auswüchse dieses Rechts, wie sie tatsächlich durch allzuhäufiges Petitionieren sich ergeben haben, würden, nach ihrer Ansicht, gerade durch die Einführung von Beamtenausschüssen hintangehalten werden können, indem es zu deren Pflichten gehören müßte, sämtliche Petitionen vorher auf ihren Wert hin zu prüfen und gegebenenfalls zurückzuweisen, wodurch den maßgebenden Stellen zweifellos viel Zeit und Arbeit erspart werden könnte.

Auch an der Befugnis, mit einzelnen Volksvertretern in Verkehr zu treten, um sich mit diesen über ihre Wünsche und Anliegen auszusprechen, wollen die Staatsangestellten als an einem auch ihnen zustehenden Staatsbürgerrecht unbedingt festhalten.

Als lästig empfinden auch in Deutschland die Beamten die Einrichtung der sogenannten Konduitenlisten[1] und geheimen Personalakten, in denen über die beamtliche Tätigkeit, das persönliche und berufliche Verhalten der Beamten fortlaufend berichtet wird, ohne daß diese selbst über Inhalt und Anlaß der in die Akten geschriebenen Berichte Kenntnis bekommen, was zur Folge hat, daß ihnen keine Möglichkeit zu einer etwa wünschenswerten Verteidigung gegeben ist; es werden Fälle angeführt, in welchen Vorgesetzte ein ihnen persönlich nicht genehmes außerdienstliches Verhalten von Untergebenen zum Anlaß genommen haben, dieselben in derartigen Führungsberichten anzuschwärzen, um damit deren Zurücksetzung oder Übergehung bei Beförderungen, Versetzungen usw. zu erreichen. Überhaupt wird das Herbeiziehen rein privater Angelegenheiten bei Beurteilung der dienstlichen Fähigkeiten und Qualifikation eines Staatsangestellten, wie auch das oftmals weitgehend betriebene Spüren nach seinen persönlichen Verhältnissen allgemein als eine in den meisten Fällen ebenso überflüssige, wie ungerechtfertigte Maßnahme amtlicher Bevormundung

[1] In Baden ist seit einigen Jahren bestimmt, daß im Fall gegen einen Beamten etwas Ungünstiges ausgesagt wird, diesem Gelegenheit gegeben werden muß, sich zu der betreffenden Angelegenheit zu äußern und zu erklären.

angesehen. Die Beamten verlangen daher, daß auch der Staatsgewalt im Privatleben des einzelnen Grenzen gesteckt werden müssen, die nur in Fällen äußerster Notwendigkeit, wenn das öffentliche oder dienstliche Interesse eine solche Maßregel als geboten erscheinen läßt, von ihr überschritten werden dürften. Bei Einhaltung dieser Voraussetzungen würden, wie sie annehmen, viele Versetzungen und die damit besonders für verheiratete Beamte oft verbundenen Unannehmlichkeiten und Opfer leicht vermieden werden können.

Ein weiterer Wunsch der Beamtenschaft hat die bestmögliche, zweckentsprechendste Ausstattung und Vervollkommnung der dienstlichen Einrichtungen und Räumlichkeiten im Auge; seine Erfüllung dürfte, wie hervorgehoben wird, ebenso auch im Interesse des Staates liegen, da dieses in einer möglich langjährigen Ausnützung der einzelnen Beamtenkräfte gipfle und außerdem die durch sanitäre und hygienische Verbesserungen gegebenenfalls erwachsenden Mehrausgaben vielfältig wieder eingebracht würden durch die infolge der Verhütung gesundheitsschädlicher Folgen des Dienstes zu erzielende größere Leistungsfähigkeit und Arbeitswilligkeit der von den vorgenommenen Verbesserungen berührten Beamten. Aus denselben Erwägungen heraus befürwortet ein großer Teil derselben auch die Unterstellung ihres Standes unter die schützenden Vorschriften der Reichsgewerbeordnung, wie sie daselbst für die gewerblichen Arbeiter in bezug auf die Sicherung des Lebens und der Gesundheit ausgesprochen sind. Vgl. insbesondere die §§ 120a und 120b der Gewerbeordnung.

Die gesetzliche Regelung der Arbeits-, Ruhe- und Urlaubszeiten ist eine Forderung, die zwar weniger allgemein aufgestellt wird, die aber besonders charakteristisch für die Wandlung ist, die die Auffassung des Staatsdienerverhältnisses im Lauf der Zeit durchgemacht hat. Denn damit wird mittelbar zum Ausdruck gebracht, daß, entgegen der staatlichen Auffassung von dem Verfügungsrecht über die ganze, also auch außerdienstliche Arbeitszeit seiner Angestellten, diese einen Anspruch darauf haben sollen, während gewisser Zeiten dienstfrei und von jeglicher Berufsarbeit verschont zu bleiben.

Schließlich wird von der Beamtenschaft eine Reformierung des teilweise sehr veralteten Disziplinarrechts angestrebt. Ist dasselbe auch, im Gegensatz zum französischen, in allen deutschen

Bundesstaaten genauen gesetzlich festgelegten Bestimmungen unterworfen, so erscheint es mit seinen einseitig im Zweifelsfall stets zugunsten der Staatsautorität hinneigenden Prinzipien der Mehrzahl der Staatsangestellten im einzelnen doch noch zu wenig der modernen staatlichen Auffassung des Beamtenverhältnisses angepaßt zu sein. Die für das Disziplinarverfahren von seiten der Beamten vorgeschlagenen Neuerungen sind jedoch, da jeder Bundesstaat seine besonderen Disziplinarvorschriften hat, so zahlreich und gehen von so verschiedenen Voraussetzungen aus, daß ihre Aufzählung und Würdigung vom eigentlichen Zweck vorliegenden Themas zu weit abschweifen müßten [1]. Erwähnt soll nur werden, daß allgemein das Verlangen der Beamten dahin geht, die Möglichkeit zu erhalten, die von den Disziplinargerichten ergangenen Entscheidungen im Beschwerdeweg einer völlig unparteiischen Instanz (etwa einem Schiedsgericht) zur entgültigen Entscheidung vorzutragen.

Was die *das außerberufliche Leben betreffenden Wünsche* der Beamten angeht, so läßt sich allgemein darüber sagen, daß sie eine möglichst geringe Beeinträchtigung der persönlichen und staatsbürgerlichen Freiheit anstreben, insbesondere also auf Freiheit des Organisations-, Versammlungs- und Wahlrechts sowie auf das Recht zur freien Meinungsäußerung in Wort und Schrift hinzielen. Nur *eine* Einschränkung legen sich fast alle deutschen Beamten in dieser Richtung freiwillig auf: nirgends wollen sie Bestrebungen unterstützen, die staatsfeindlich, d. h. gegen den Bestand des Staats gerichtet sind, und sie haben es dementsprechend bisher stets entschieden abgelehnt, in irgend ein Verhältnis zu Parteien zu treten, die in ihr politisches Programm offen die Bekämpfung der bestehenden Gesellschaftsordnung als Ziel ihrer Bestrebungen aufgenommen haben. Im übrigen aber wünschen die Beamten, daß man sie außerhalb des Dienstes nicht anders behandelt als die übrigen Staatsbürger auch und daß man sie nicht nur als Arbeitskräfte, sondern auch als Menschen würdigt, die auch ohne staatliche Bevormundung fähig sind, zu wissen, was sie zu tun und zu lassen haben.

---

[1] In Baden wünschen die mittleren und unteren Beamten eine Vereinheitlichung des Disziplinarrechts durch Anerkennung der Zuständigkeit des bisher nur für die landesherrlich angestellten Staatsdiener kompetenten Disziplinarhofs auch für die übrigen Beamten, womit das bis dahin übliche Verfahren vor dem Ministerium entbehrlich würde.

Wie ihre Kollegen in Frankreich, so halten auch die Beamten in Deutschland die ihnen gewährte *Besoldung* fast durchweg für unzureichend; unter ihren Forderungen steht daher mit an erster Stelle das Verlangen nach einem vollen, den neuen Verhältnissen angepaßten Gehalt, der ihnen nicht nur eine notdürftige, sondern auch eine ihren Leistungen sowie ihrem Bildungsgrad entsprechende Lebensführung ermöglicht. Daher legen die weitsichtigeren unter den Staatsbediensteten auch *in wirtschaftspolitischer Beziehung* einen besonderen Wert auf möglichste Freiheit im Handeln. Denn viele sehen gerade in der Art und Weise der Betätigung einer einheitlichen Wirtschaftspolitik seitens der Beamten das Problem, von dessen mehr oder minder glücklicher Lösung die nächste Zukunft des deutschen Beamtentums abhängen wird. Da dieses im Durchschnitt ausnahmslos zu der großen Gruppe der Nurkonsumenten gehört, die letzten Endes von allen Zoll-, Steuer- und Preiserhöhungen infolge der Stabilität ihrer Gehälter am schwersten betroffen werden, so befürworten sie als reine Konsumentenklasse in ihrer überwiegenden Majorität eine Politik, die dem Staat Finanzen zuführt, ohne von der Nebenwirkung allgemeiner Verteuerung begleitet zu sein (Erbschaftssteuer, Einkommensteuer, Wertzuwachssteuer z. B.); denn sie weisen darauf hin, daß alle Gehaltsverbesserungen und -Zulagen auf die Dauer nichts helfen können, wenn nicht auch zugleich der weiteren Verteuerung der Lebensbedürfnisse Einhalt geboten wird.

Wenden sich die bisher vorgetragenen Wünsche und Forderungen mehr oder weniger ausschließlich an die Adresse des Staates, als an den Faktor, von dem ein Eingreifen zugunsten einer Verbesserung der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lage zunächst erwartet wird, so ist die Beamtenschaft doch auch noch nach anderer Seite hin auf Wahrung und Sicherung ihrer Interessen bedacht und hat ihr Augenmerk nicht lediglich auf die Erzielung eines höheren Einkommens, sondern auch auf eine Verminderung ihrer Ausgaben richten gelernt; denn gerade die Festbesoldeten und unter diesen wieder die Beamten mit ihren auf Jahrzehnte hinaus gesetzlich festgelegten und dazu noch meist kärglichen Gehältern, sahen sich von den ständigen Preissteigerungen der notwendigsten und unentbehrlichsten Lebensbedürfnisse am schwersten betroffen. Nach dem Vorbild der Privatgewerbetreibenden begannen sie daher nach einem Ausgleich auf dem Wege der *Selbsthilfe* zu suchen und

sich zu diesem Zweck in besonderen wirtschaftlichen Organisationen zusammenzuschließen, um auf diese Weise ihre ökonomische Widerstandsfähigkeit zu stärken und ihre gefährdete wirtschaftliche Selbständigkeit zu verteidigen bezw. aufrecht zu erhalten. So trat zu den vielen bereits bestehenden Berufs- und Fachvereinen eine neue Gruppe von Organisationen, die sich teils an die vorhandenen Vereinigungen anschlossen, teils sich als selbständige, neue Vereinsgebilde (Genossenschaften) ins Leben riefen. Sie wurden auf den verschiedensten Gebieten des wirtschaftlichen Lebens tätig. Insbesondere erfreuen sich die Spar- und Darlehensvereine einer großen Beliebtheit unter den staatlichen Angestellten; ihre Aufgabe besteht, derjenigen der Schultze-Delitzschen und Raiffeisenschen Genossenschaften entsprechend, neben der Sammlung von Spareinlagen und der damit verbundenen Anregung des Sparsinns darin, den Mitgliedern in Fällen der Not und Bedrängtheit durch Gewährung niedrig verzinslicher Darlehen unter billigen Bedingungen beizustehen und auszuhelfen. Weniger verbreitet, aber deswegen den Festbesoldeten nicht weniger nützlich und vorteilbringend sind die Beamtenkonsumvereine, die den Einkauf von Waren im Großen und infolgedessen wohlfeiler besorgen, um sie dann lediglich unter Aufschlag der erwachsenen eigenen Unkosten im einzelnen an die Vereinsmitglieder abzusetzen und diesen so zu möglichst preiswerten und doch guten Waren zu verhelfen. Voraussetzung für das Gedeihen und Fortkommen dieser Art von Genossenschaften ist jedoch ein relativ großer und gleichmäßiger Konsum, da andernfalls ein Einkauf im Großen sich nicht lohnt. Da ein solcher aber regelmäßig nur an Orten zu erwarten ist, wo eine größere Anzahl von Beamtenfamilien konzentriert und organisiert ist, wird die Ausbreitung dieser Genossenschaftsform aus diesem Grunde stets nur eine beschränkte bleiben können. Überhaupt ist dies Genossenschaftswesen in der Beamtenwelt noch zu wenig ausgenützt und ausgebaut, als daß man es schon als ein planmäßig angewandtes Mittel beamtlicher Wirtschaftspolitik bezeichnen könnte. Immerhin ist die Tendenz zur Bildung solcher Wirtschaftsvereine innerhalb des Beamtenkörpers sichtlich im Wachsen begriffen.

Es ist verständlich, daß diese ins Wirtschaftsleben unmittelbar eingreifende Betätigungsweise der Beamten in weiten Bevölkerungskreisen, hauptsächlich in solchen, die dadurch eine Beschränkung ihrer Einnahmequellen befürchten mußten, Unwillen, teilweise

sogar heftigen Widerstand zur Folge hatte [1]. Es kam sogar so weit, daß man den Beamten das Recht zur wirtschaftspolitischen Organisierung überhaupt absprechen wollte und nach dem staatlichen Gesetzgeber rief, damit dieser gegen das Genossenschaftswesen innerhalb der Beamtenschaft vorgehen sollte. Ist der Staat auf ein solches Ansinnen bis jetzt auch noch nicht eingegangen, so läßt sich die Entwicklung dieser Streitfrage doch noch keineswegs mit Sicherheit voraussagen und es ist daher das gute Recht der Beamten, daß sie sich mit aller Entschiedenheit gegen derartige Versuche, ihre wirtschaftliche Freiheit einzuengen bezw. ganz aufzuheben, wenden und zur Wehr setzen [2].

Auch in das wirtschaftspolitische Gebiet greift die W o h n u n g s f r a g e über; sie ist besonders in den letzten Jahren wieder Gegenstand lebhaftesten Interesses und eingehender Erörterungen unter den Beamten gewesen. Zieht man in Erwägung, daß insbesondere von mittleren und unteren Beamten nicht selten — besonders in größeren Städten — etwa ein Drittel des ganzen Einkommens allein für Wohnungsmieten ausgeworfen werden muß, und daß die vom Staat gewährten Wohnungsgeldzuschüsse, die übrigens nur den etatmäßigen Beamten gewährt werden, in den meisten Fällen zur Begleichung der von Jahr zu Jahr steigenden Mietpreise längst nicht mehr ausreichen, so wird man daraus die Bedeutung ermessen können, die diesem Problem für den Haushalt der Staatsbediensteten zukommt. Es haben sich denn auch bereits zahlreiche Miet- und Baugenossenschaften unter der Beamtenschaft gebildet, die sich eine bessere Regelung ihrer Wohnungsverhältnisse zum Ziel gesetzt haben, sowie einer gesünderen Boden-

[1] Vgl. die Eingabe der deutschen Mittelstandsvereinigung und des deutschen Zentralverbandes für Handel und Gewerbe an die preußische und sächsische Kammer im Jahr 1910, der Münchener Handelskammer an die bayrische Regierung vom 17. Juni 1910 u. a., des Hansabundes in Baden an Regierung, Oberpostdirektion, Landtag.

[2] In Bayern wurde 1910 regierungsseitig in der Kammer der Abgeordneten erklärt, daß in der Bildung von Beamtenkonsumvereinen eine unerfreuliche Erscheinung erblickt werde.

Dagegen stellte sich die preußische Regierung, wie aus dem Petitionsbericht der Handels- und Gewerbekommission des preußischen Abgeordnetenhauses vom 23. Mai 1911 hervorgeht dem Beamtenkonsumvereinswesen gegenüber auf den Standpunkt völliger Neutralität. Die Grenze für die Beteiligung von Beamten an Konsumvereinen usw. solle lediglich in den Normen der Disziplinargesetze liegen; weitere Beschränkungen in dieser Richtung halte sie nicht für gerechtfertigt.

politik den Weg ebnen wollen. Tatsächlich ist es dort, wo solche Vereine in Wirksamkeit getreten sind, den Beamten in der Regel gelungen, die oft maßlos in die Höhe getriebenen Mietpreise an weiterem Steigen zu hindern und insbesondere durch Errichtung von eigenen Beamtenwohnhäusern sich billigere und günstigere Wohnungsgelegenheiten zu schaffen, sowie der Spekulationslust einzelner Grund- und Hausbesitzer einen wirksamen Damm entgegenzusetzen. Auf diesem Gebiet erhoffen aber die Beamten eine Mitwirkung und Begünstigung seitens der Staats- und Kommunalbehörden, da sie auf die Dauer mit ihren meist sehr beschränkten Mitteln ihre sozialen Bestrebungen nicht durchführen zu können glauben; und zwar denken sie sich die Unterstützung zumeist so, daß ihnen durch preiswerte Überlassung geeigneter Bauplätze, sowie durch Gewährung niedrig verzinslicher Kapitalien zum Erwerb von Grundstücken usw. der Kampf gegen das Spekulantentum und die Erreichung ihres Zwecks erleichtert würde. Mit einer solchen Wohnungs- und Bodenpolitik glauben sie auch in hygienischer Beziehung Gutes zu leisten, indem ihnen damit die Möglichkeit geboten würde, ohne Mehrausgaben gesündere und geräumigere Wohnungen zu beziehen. Schließlich weisen sie noch auf die Ungleichheit hin, die darin bestehe, daß ein Teil der Beamten Dienstwohnungen, der andere Teil nur gewöhnliche Mietwohnungen inne habe; da die letzteren zwar vom Staat einen besonderen Wohnungsgeldzuschuß erhielten, dieser aber regelmäßig hinter dem tatsächlich aufgebotenen Wohnungsaufwand mehr oder weniger zurückbliebe, so seien diese gegenüber den Inhabern von Dienstwohnungen unbilligerweise benachteiligt. Man hat deswegen in Kreisen der Beamten vorgeschlagen, allen etatmäßig angestellten Beamten staatliche Dienstwohnungen zur Verfügung zu stellen[1] oder aber, falls der Durchführung eines solchen Vorhabens, wie wahrscheinlich ist, zu große Schwierigkeiten entgegenständen, die Einrichtung des Dienstwohnungswesens gänzlich fallen zu lassen und damit die Bevorzugung einzelner Beamten vor anderen abzustellen. Die Regierungen haben sich zu dieser Frage noch nicht geäußert; eine endgültige Entscheidung über ihre zukünftige Regelung steht daher für absehbare Zeit nicht zu erwarten.

[1] Ein solcher Antrag wurde schon einmal vor erwa zwei Jahren in der 2. sächsischen Kammer gestellt; demselben wurde jedoch weitere Folge nicht gegeben.

Mit dem Zusammenschluß in Kredit-, Konsum- und Baugenossenschaften ergänzen die Beamten ihre übrige Organisation und erhöhen damit ihre Aktionsfähigkeit und ihren Einfluß sowohl der Regierung als auch der Bevölkerung gegenüber. Dabei liegt ihnen jede Beeinträchtigung der berechtigten Interessen des nicht beamtlichen Volksteils durchaus fern, wie sie sich überhaupt keineswegs in Gegensatz zum übrigen Bürgertum stellen wollen. Während die gewerbliche Arbeiterschaft mittels ihrer Lohnkämpfe eine Lebenshaltung erstrebt, die sie nie zuvor besessen hat, ringt die Beamtenschaft, soweit ihre ökonomischen Forderungen in Betracht kommen, wie sie immer wieder betont, um nichts anderes, als um die Aufrechterhaltung ihres bisherigen bezw. früheren „standard of life", indem sie bloß einen billigen Ausgleich für die Preissteigerungen der letzten Jahre zu erhalten sucht. Dies Bestreben führt sie weiterhin zu der Forderung nach periodischer Revision der in den Gehaltstarifen festgestzten Gehälter bezw. nach Gewährung gesetzlicher Teuerungs- und Dienstalterszulagen, sowie Anpassung der an die Altpensionäre und Hinterbliebenen zur Auszahlung gelangenden Beträge an die schwieriger gewordenen Lebensverhältnisse. Im übrigen wollen sie an der Art und Weise des in Deutschland eingebürgerten Besoldungswesens nichts geändert haben; denn sie sehen in ihrer überwiegenden Mehrzahl gerade in der Starrheit und der durch die relative Unkündbarkeit ihrer Stellung bedingten Sicherheit ihrer ökonomischen Verhältnisse einen Vorzug, auf den sie nicht verzichten möchten.

II. So läßt sich an der Hand der deutschen Beamtenbewegung und der einzelnen Beamtenwünsche behaupten, daß es nichts Unerreichbares ist, was die Staatsbediensteten erstreben und es muß anerkannt werden, daß sich ihre Forderungen und Wünsche durchaus im Rahmen des Gesetzmäßigen, in den Grenzen des wirklich Ausführbaren halten und daß insbesondere die Mittel, mit Hilfe derer sie die sich vorgesteckten Ziele erreichen wollen, stets nur gesetzlich erlaubte und nie gewalttätige aggresive sein wollen. Neben den eigenen Sonderinteressen verlieren sie in der Hauptsache ihre vornehmste Aufgabe, die Föderung des Allgemeinwohls, nicht aus den Augen; eine nakte Interessenpolitik ohne Rücksicht auf die anderen Stände, wie sie bei anderen Berufsständen nicht selten wahrzunehmen ist, ist ihnen fremd und will von ihnen nicht betrieben werden. Dadurch unterscheidet sich die deutsche Beamtenbewegung wesent-

lich von der weit radikaleren französischen, die, wie wir gesehen haben, kein Mittel, selbst die gemeinsame Arbeitsniederlegung nicht scheut, wenn es sich um die Durchsetzung des eigenen Vorteils handelt, ungeachtet des daraus der Volksgesamtheit etwa erwachsenden Schadens.

Aber abgesehen davon, zeigen die Reformbestrebungen der deutschen Beamtenschaft eine weit konservativere Tendenz, eine ungleich größere Zurückhaltung als die der französischen. Das Empfinden, daß ihre Sonderstellung unter den bürgerlichen Berufen auch ein besonders hohes Maß von Pflichttreue voraussetzt und daß ohne eine gute Disziplin und ohne eine gewisse freiwillige Unterordnung ein so gewaltiger Großbetrieb wie der staatliche nicht aufrechterhalten werden kann, ist dem deutschen Beamten durch langjährige Erziehung und Gewöhnung sozusagen in Fleisch und Blut übergegangen. Der Gedanke, seine Forderungen eventuell gegen den Willen der Regierung und nötigenfalls sogar mit Gewalt durch Streiks bezw. Syndikatsbildungen durchzusetzen, ist daher dem deutschen Beamtentum nie gekommen und auch für die Zukunft kaum denkbar. Das mag hauptsächlich darin seinen Grund haben, daß die Lage der deutschen Staatsbediensteten, insbesondere durch die gesetzliche Festlegung ihrer Berufs- und Rechtsverhältnisse eben stets eine wesentlich gesichertere war, als die ihrer französischen Kollegen, die sich eine gesetzliche Regelung (Statut) erst erringen müssen, sowie daß das französische Beamtenverhältnis die Lebenslänglichkeit der Beamtenstellung in dem Sinne wie das deutsche nicht kennt, und infolgedessen der französische Beamte, da sein Rechtsverhältnis sich von einem privatrechtlichen, jederzeit kündbaren Dienstverhältnis nur wenig unterscheidet, viel weniger fest mit seinem Arbeitgeber Staat verbunden ist, als der deutsche; er kommt daher viel leichter in die Versuchung, auf dem Wege des wirtschaftlichen Kampfes bezw. der kollektiven Arbeitseinstellung die Erreichung seiner Zwecke zu erzwingen und seinen Forderungen stärksten Nachdruck zu verleihen. Dieser Unterschied im ganzen System darf nie übersehen werden, wenn man die Beamtenbewegungen beider Länder miteinander vergleicht.

Für die deutsche Beamtenschaft handelt es sich demnach in erster Linie darum, den aus früheren Zeiten übernommenen Begriff des Beamten als eines Nuruntertans einer Modifikation in freiheitlicherem Sinne dadurch zu unterziehen, daß man die staatsbürgerliche Seite des Beamtenverhältnisses mehr wie bisher beachtet und hervorkehrt, sowie weiterhin darum, eine höhere Wertung der Einzelpersönlichkeit des Beamten von seiten der Regierung zu erreichen. Das Problem der Heranziehung von Beamtenvertretern zur Mitentscheidung in Fragen der Anstellung, Beförderung, Versetzung, Maßregelung und Entlassung von Beamten wie auch allgemeiner Berufsangelegenheiten tritt demgegenüber in Deutschland noch ziemlich zurück, während es in Frankreich und Österreich im Vordergrund des allgemeinen Interesses steht und teilweise schon durch die Einführung von Personal-, Qualifikations- und Disziplinarkommissionen (conseils de classement, d'administration et de discipline) gelöst bezw. seiner baldigen Lösung entgegensieht. Die ganze Frage dreht sich in Deutschland einstweilen positiv lediglich um die Errichtung von allgemeinen Beamtenausschüssen. Über eine weitere Ausgestaltung der beamtlichen Selbstverwaltung sind dagegen in Kreisen der deutschen Beamten kaum weitere Erörterungen gepflogen, noch viel weniger dazu irgend welche bestimmte Anregungen gegeben worden.

So stellt sich im gesamten betrachtet die Entwicklung der deutschen Beamtenbewegung im Vergleich zu der französischen als eine außerordentlich ruhige und loyale dar, die zur Hauptsache veranlaßt wurde durch die veränderten Lebens- und Rechtsanschauungen einer neuen Zeit, insbesondere durch die Wandlung in der Auffassung des Beamtendienstverhältnisses. Irgend eine Gefahr für das Staatsganze schließt diese Bewegung, die, wie von den Führern derselben immer wieder betont wird, nur auf friedlich reformatorischem Wege eine Besserstellung der Beamtenexistenz herbeizuführen strebt, in Deutschland weniger wie in jedem anderen Lande in sich. Eine solche wäre vielleicht nur dann zu befürchten, wenn sich zeigte, daß der Wirtschaftskörper (Staat) dem rasch anschwellenden Beamtenheer nicht mehr die nötige materielle Existenzsicherung zu bieten vermöchte und sich auf die Dauer weigerte, den Angestellten der Gesellschaft die Stellung einzuräumen, die sie als vollwertige Glieder der Nation einer modernen Zeitauffassung entsprechend zu beanspruchen das Recht haben. Die Regierungen selbst haben es demnach in der Hand, die Beamtenbewegung in den bisherigen, durch Gesetz und Pflicht begrenzten Bahnen zu erhalten, was ihnen umso leichter gelingen wird, je weniger sie sich in den Dienst einer einseitigen Wirtschaftspolitik stellen, je weniger sie für irgend eine bestimmte Richtung ausgesprochen Partei ergreifen und je weniger sie

sich den **berechtigten** Forderungen ihrer Angestellten verschließen.

Nunmehr soll das so sich darbietende praktische Problem untersucht und die Möglichkeit einer anderweitigen Ausgestaltung der Beamtenstellung in Deutschland vom Standpunkt einer Differenzierung der einzelnen Beamtengruppen, je nach Art der von ihnen zu verrichtenden Aufgaben und Tätigkeiten erörtert werden.

Die besondere Eigentümlichkeit der Beamtenstellung, die darin besteht, daß hier der Arbeitgeber zugleich Träger der öffentlichen Gewalt ist und diese selbst von einem Teil der Arbeitnehmer ausüben läßt, sowie die Tatsache, daß die Arbeitsverhältnisse hier in Beziehungen eingegliedert sind, die mit der Verfassung des Staatswesens aufs engste verknüpft sind, unterscheidet die ganze neuzeitliche Beamtenbewegung in wesentlichen Punkten von sonst vielleicht ähnliche Ziele verfolgenden Bestrebungen anderer Klassen. Das Problem wird damit zu einem allgemein politischen, das die gesamte Bevölkerung angeht und ist von umso größerer Bedeutung, als die Zahl der in öffentlichen Diensten stehenden Personen mit der fortschreitenden Ausdehnung und Vermehrung der staatlichen Betriebe stets noch weiter wächst.

III. Teil

Praktisches Problem

1. Kritik des bestehenden Beamtendienstverhältnisses und der Beamtenbewegung vom kulturellen Standpunkt aus

Die bisherigen Ausführungen dürften gezeigt haben, daß vom rein kulturellen Standpunkt der Persönlichkeitsentfaltung das gegenwärtig zwischen dem Staat und seinen Angestellten bestehende Dienstverhältnis bei all der ihm eigenen Vorzüge in Deutschland nicht so aller Mängel bar ist, wie es oft behauptet und dargestellt zu werden pflegt, und daß ferner die zurzeit geltenden deutschen Beamtengesetzgebungen, wenn sie auch gegenüber früher wesentliche Fortschritte und Verbesserungen aufzuweisen haben, in bezug auf eine freiheitlich-moderne Auffassung des ganzen Beamtenverhältnisses doch noch das Wichtigste vermissen lassen: das Streben nach weitergehenderer Berücksichtigung der Einzelpersönlichkeit, sowie nach Loslösung derselben von unnützer Bevormundung, das ebenso wie andere Volksklassen auch die staatlichen Beamten ergriffen hat, es findet in ihnen noch nicht die Beachtung, die im Interesse einer fortschrittlichen Weiterentwicklung des Beamtenrechts wünschenswert wäre. Die bereits gekennzeichneten, auf Hebung und Verbesserung ihrer Lage hinzielenden Bestrebungen der Beamten im Selbsthilfeweg sind zwar im Grunde genommen nur Ausdrucksformen eines gewissen Freiheitsdranges, die mit der ganzen Entwicklung unseres Staats- und Verfassungslebens parallel gehen und speziell eine Folge des wachsenden politischen und wirtschaftlichen Verständnisses unserer Staatsbeamten sind; ob aber dieses Streben in seiner ganzen Tiefe schon die Beamtenschaft erfaßt hat, erscheint allerdings fraglich.

Die diesbezüglich gemachten Anstrengungen und Reformvorschläge der Beamten werden jedenfalls dauernd eine Abschwächung ihrer persönlichen Abhängigkeit nicht bewirken können. Es soll

gewiß nicht verkannt werden, daß ein weiterer Ausbau der beruflichen und wirtschaftlichen Organisation, sowie die Einrichtung von Beamtenausschüssen usw. die Position der Staatsbediensteten stärken und zu einer bedeutend vorteilhafteren machen könnte; im ganzen aber vermöchten all diese Tatsachen Struktur und Wesen der heute das Beamtenverhältnis beherrschenden Grundsätze nur wenig zu berühren und insbesondere würde der große bürokratische Apparat dadurch nicht soweit umgestaltet werden können, daß die bisher mit ihm verknüpften Folgen in Wegfall kämen.

Setzt man sich zum Ziel, den Beamtenmenschen vor Verknöcherung seines eigenen Ichs zu schützen und ihn dem freien Leben zu erhalten, will man mit andern Worten verhindern, daß die Tendenzen der Zerstörung der Einzelpersönlichkeit weiter um sich greifen, strebt man darnach im Beamten den Menschen als solchen zu retten und ihn vor dem gänzlichen Einsinken im starren Bürokratismus zu bewahren und sucht man, soweit wie möglich, ihn von dem Druck staatlicher Bevormundung zu befreien, so wird man weiter gehen müssen und nicht bei Reformen stehen bleiben dürfen, die in der Hauptsache nur das Äußerliche des Verhältnisses der Beamten zu ihrem Arbeitgeber günstiger gestalten würden, wenn auch keineswegs der Zulassung einer absoluten Freiheit der Verfügungsgewalt des Einzelnen das Wort geredet werden soll; eine solche könnte leicht zu anarchischen Zuständen führen und wäre besonders im Rahmen der staatlichen Verwaltung, innerhalb der ein gewisses Autoritätsverhältnis niemals ganz zu entbehren sein wird, durchaus unangebracht. Es handelt sich vielmehr in der Hauptsache lediglich darum, das Beamtenverhältnis mit bestimmten festen Garantien zu umgeben, die es in Einklang mit den Anschauungen des modernen Lebens bringen, ohne andererseits die Interessen der Volksgesamtheit dabei außer Acht zu lassen. Da frägt es sich nun zunächst, auf welcher Grundlage sich eine derartige Aufgabe durchführen läßt und welche Voraussetzungen vorher erfüllt werden müssen, um das Gelingen solchen Beginnens sicherzustellen. Vor allem muß man sich darüber klar werden, daß von unserem Menschentum in dem verapparateten Beruf nur kleine Teile, nicht mehr seine großen Werte einzubetten sind, und daß der Sinn der Berufsbeschäftigung heute nur noch der sein kann, unter vielen eine Ausstrahlung unserer Lebendigkeit im Leben darzustellen, daß er nur noch ein sekundäres Mittel bilden kann, uns zu entfalten. Man wird sich weiter bei der Wertung eines Menschen abgewöhnen müssen, sie hauptsächlich nach der Art und dem Inhalt seiner Berufsbeschäftigung einzurichten, sondern höchstens darnach fragen müssen, wie er sie erledigt, ob er sich an sie verliert oder innerlich bei guter Durchführung doch geistig frei und lebendig bleibt. Und das Maß, in dem er letzteres bleibt, sollte die goldene Elle werden, mit der wir Menschen messen [1].

Bei dieser Auffassung kann man eher vorurteilslos in die Betrachtung der Dinge eintreten und erscheint die geplante Umgestaltung der beamtenrechtlichen Verhältnisse leichter verständlich. Wie weit sich eine solche Reform des Beamtenrechts in absehbarer Zeit in Deutschland praktisch durchführen läßt, kann bei den begreiflicherweise zahlreich sich entgegenstellenden Hindernissen natürlich nicht bestimmt vorausgesagt werden: Der alte Gegensatz von Staats- und Gemeindenotwendigkeiten einerseits, und den Rechten des Individuums andrerseits taucht auch hier, seine Lösung fordernd auf. Und wenn man auch den Standpunkt vertritt, daß das Allgemeinwohl einer Nation über dem Wohl des Einzelnen oder dem einer einzelnen Klasse stehen muß, daß die Gesellschaft berechtigt und verpflichtet ist, dem individuellen Egoismus ihr eigenes Interesse entgegenzustellen, so schließt das doch nicht aus, daß man auf der anderen Seite, soweit und so viel dies in den Grenzen dieses Grundprinzips möglich ist, der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Freiheit der Einzelpersönlichkeit den weitgehendsten Spielraum und deren Betätigungsdrang möglichst freien Lauf lassen kann. Eine Gefährdung des Staatsganzen braucht damit keineswegs verbunden sein, im Gegenteil wird ein Staatswesen sich sicherer auf ein freies Volk und eine freie Beamtenschaft, die gewöhnt ist, mitzudenken und sich mitverantwortlich an der Staatsverwaltung zu fühlen, verlassen können, als auf ein Heer von unverantwortlichen Dienern und Gehilfen, die in sklavenhafter Unterwürfigkeit die eigene Meinung unterdrücken und, die, verbittert über die völlige Einflußlosigkeit, innerlich dem Staate fluchen, der ihnen solche Fesseln auferlegt.

Daß es für den Staat andererseits nicht möglich ist, allen an ihn gestellten Wünschen und Anforderungen gerecht zu werden, muß wohl kaum besonders erwähnt werden, ebensowenig, daß es für

[1] Vgl. Alfred Weber: »Der Beamte« in der Neuen Rundschau, Heft 10 Jahrgang 1910.

einen so gewaltig ausgedehnten Betrieb, wie den des Staates, außerordentlich schwer halten muß, für seinen Personalapparat eine Verwaltungsform zu finden, die einerseits, ohne daß das Ganze darunter zu leiden hat, die beiden Lebenssphären der Person und des Berufs in richtiger und zweckdienlicher Weise von einander abgrenzt, andrerseits den Beamten innerhalb des Berufs eine Stellung einräumt, die ihre Abhängigkeit vom staatlichen Mechanismus weniger stark hervorkehrt als bisher. Es ist zwar bei uns schon zur Gewohnheit geworden, vom Staate auf jedem Gebiet seiner Betätigung sozialpolitische Musterleistungen zu erwarten; in diesem Falle aber ist für ihn die Lage doppelt schwierig, insofern er nicht allein Rücksicht auf die Interessen der Beamten, sondern auch auf die des Volksganzen nehmen muß, wobei allerdings zu beachten ist, daß letzten Endes die Interessen beider wieder zusammenfließen, da durch eine rechtliche und ökonomische Hebung des Beamtenstandes die Leistungsfähigkeit und Berufsfreudigkeit der staatlichen Angestellten sich ohne Zweifel wesentlich erhöht, was wiederum einen günstigen Einfluß auf die Erledigung der Staatsgeschäfte ausübt und so mittelbar der Volksgesamtheit zustatten käme.

Ein anderer Umstand, der eine Reform des Beamtenrechts in Deutschland in hohem Maße erschweren muß, beruht auf der Tatsache, daß die einzelnen Bundesstaaten jeweils ihre besonderen Beamtengesetzgebungen besitzen und diese untereinander die größten Verschiedenheiten aufweisen; schon um deswillen wäre eine Vereinheitlichung des ganzen Beamtenrechts und seine Zusammenfassung in einem für alle deutschen Bundesglieder Geltung besitzenden Reichsgesetz anzustreben.

Es soll nunmehr zu zeigen versucht werden, auf welche Weise das Problem einer freiheitlicheren Ausgestaltung der Beamtenrechtsverhältnisse einer praktischen Lösung nähergebracht werden könnte.

G r u n d g e d a n k e der Umgestaltung des Beamtenverhältnisses in diesem Sinn müßte zunächst sein, die weitere Verbeamtung des deutschen Volkes aufzuhalten und die Z a h l d e r e i g e n t l i c h e n B e a m t e n s t e l l e n auf das notwendigste zu b e s c h r ä n k e n. Es gälte demnach zu verhindern, daß durch eine ständig weiter fortschreitende Ausbreitung des staatlichen Tätigkeitsfeldes und Übertragung immer neuer Lebensgebiete auf den Staatsmechanismus der staatliche Apparat eine noch größere Ausdehnung erhielte und damit die Zahl der von ihm abhängigen Existenzen noch mehr zunähme. Abgesehen von der Tatsache, daß, je größer die Zahl der Beamten, es um so schwieriger ist, ihnen für die Zukunft eine günstige Stellung zu sichern, ist nicht zu übersehen, daß jede Eingliederung in den staatlichen Mechanismus für den Betreffenden eine lebenslängliche Beschränkung seiner individuellen Freiheit bedeutet und damit den teilweisen Untergang seiner Persönlichkeit in dem alles nivellierenden Apparat in sich schließt, ein Umstand, der besonders bedenklich erscheint, wenn man berücksichtigt, daß der Beamte seine Laufbahn regelmäßig schon zu einer Zeit beginnt, in der er noch gar nicht volljährig ist, also bereits als Unmündiger seine ganze Arbeitskraft, sein ganzes „Ich" dem Arbeitgeber Staat hingibt. „Mögen Verstaatlichungen, Kommunalisierungen usw. diese oder jene Vorteile zeitigen, zu größerer Sicherheit und Bequemlichkeit der Funktionäre, Versorgtsein der Allgemeinheit führen, die Gefahr der Tötung des Persönlichen in unserem Leben bei den zurzeit herrschenden Verhältnissen ist so groß, so alles überragend, daß wir von d e r Form des Daseins, wie sie im gegenwärtig bestehenden Beamtenverhältnis und seiner innerlichen Gebundenheit sich darstellt, heute genug besitzen"[1].

A n d r e r s e i t s bleibt zu beachten, daß die ganze neuzeitliche Wirtschaftsentwicklung d a s B e t r e b e n z u r V e r s t a a t l i c h u n g noch weiterer Gebiete des Wirtschaftslebens zeigt und daß demnach die Erwartung, durch Eindämmung dieser Entwicklung einen Stillstand in der weiteren Beamtenvermehrung zu erreichen, sich kaum jemals erfüllen wird. War in früheren Zeiten die staatliche Tätigkeit in der Hauptsache auf Verwaltung der Sicherheits- und Rechtspflege beschränkt, so erfuhr sie infolge der ungeahnten Entwicklung und Entfaltung der Technik, Industrie, des Verkehrs und des Gewerbes eine ganz außerordentliche Ausdehnung, indem die Staatsgewalt große Teile dieser neuen Gebiete an sich zog, um dieselben teils in Monopolform, teils in Konkurrenz mit den Privatbetrieben unter eigene Verwaltung zu nehmen. Auf diese Weise entstand u. a.[2] das ungeheuere Heer der Eisenbahn-, Post- und Telegraphenbeamten von etwa 700 000 Köpfen, eine Zahl, die sich in Zukunft mit der Steigerung des Verkehrs noch um vieles

[1] Vgl. Alfred Weber: »Der Beamte« in der Neuen Rundschau, Heft 10 Jahrgang 1910 S. 14.

[2] Vgl. Friedrich Naumann: Die Stellung des Beamten im Haushalt des Staates. 1910.

vermehren wird. Außerdem hat jedes sozialpolitische Gesetz, das erlassen wird, fast ausnahmslos eine neue Vermehrung des Beamtenpersonals zur Folge; von allen Seiten werden beständig Dinge gefordert, die einer Erhöhung der Beamtenzahl gleichkommen; indem sie gefordert werden, ist man sich allerdings meist nicht bewußt, daß dadurch schon wieder neue Beamte verlangt werden; jedoch es werden vom Staat in irgendwelcher Richtung Tätigkeiten beansprucht, die eben von Beamten ausgeführt werden müssen. Diese Entwicklung führt schließlich zum Beamtenstaat; ihr, die so sehr dem ganzen Zug der Zeit entspricht, sich entgegenzustemmen, wäre nutzlos, wie sehr man dies auch vom Standpunkt der freien Persönlichkeitsentfaltung vielleicht bedauern möchte. Der Gedanke endlich, etwa durch Einschränkungen des lebenslänglich gebundenen, rechtlich und materiell von der Staatsgewalt abhängigen Berufs und entsprechender Erweiterung des freien Ehrenbeamtentums die mit ersterem verknüpften Gefahren für die ungehemmte Persönlichkeitsentfaltung zu bannen und damit zugleich noch eine Verminderung der Ausgaben für den Personalbedarf zu erzielen, läßt sich in einem Staatsleben, das auf höherer Kulturstufe mehr und mehr über ein spezialistisch technisch geschultes, berufsmäßig beschäftigtes und jederzeit verwendbares Personal verfügen muß, nicht in Wirklichkeit umsetzen; denn abgesehen davon, daß volks- und staatswirtschaftliche Kosten sich auch bei dem System un- und halbbesoldeter Ehrenämter nicht vermeiden lassen und in ihrer Gesamtheit nur mehr versteckt und deshalb schwerer zu übersehen sind, steht die technische Leistung solcher Ehrenbeamten naturgemäß auf einem niederen Niveau und ist mit der der Berufsbeamten nicht zu vergleichen. Nebenbei bemerkt würde es in Deutschland, wo es jetzt schon Mühe macht, die verhältnismäßig wenigen ehrenamtlichen Funktionen geeigneten Kräften zu übertragen, schwer fallen, wenn nicht gänzlich unmöglich sein, bei einer etwaigen Vermehrung der Ehrenämter die hierzu erforderliche Zahl von Verwaltern zu finden. Will ein Staat, der in Verhältnissen wie der deutsche lebt, eine Verwaltung führen, die den sämtlichen, an sie gestellten Aufgaben und Anforderungen gut und ohne Verzug genügen, so kann er bei dem heutigen, so komplizierten Organisations- und Geschäftsaufbau ein tüchtiges, sittlich hochstehendes B e r u f s beamtentum nicht entbehren und höchstens einige einfache Verrichtungen staatlicher Tätigkeit ehrenbeamtlichen Hilfsorganen zur Erledigung zuweisen.

So müssen wir weiter mit einer fortschreitenden Ausdehnung des staatlichen Beamtenorganismus rechnen und die Versuche, die Einschränkung der Staatstätigkeit bezw. die Ersetzung des Berufs- durch ein Ehrenbeamtentum zum Ausgangspunkt unserer Reformvorschläge zu nehmen, aufgeben. Die Entwicklung kann nicht aufgehalten werden und diejenigen haben Unrecht, die Staatsmonopole, über deren Wert sich natürlich streiten läßt, mit der Begründung ablehnen, durch sie würden neue Beamtenheere mit neuer Abhängigkeit und neuer Bürokratisierungsgefahr geschaffen. N i c h t d i e V e r m e h r u n g d e r B e a m t e n z a h l a n s i c h i s t a u f z u h a l t e n, s o n d e r n d i e B ü r o k r a t i e m u ß v o m B e a m t e n t u m i n n e r h a l b s e i n e r s e l b s t ü b e r w u n d e n w e r d e n. Und hier taucht die Frage auf, ob denn, wenn auch dem weiteren Wachstum der Beamtenziffer kein Halt geboten werden kann, nicht wenigstens durch eine Änderung der Form und Ausgestaltung des gegenwärtigen Beamtendienstverhältnisses, insbesondere durch eine Differenzierung der einzelnen Beamtenkategorien die Stellung der Staatsbediensteten bezw. eines großen Teils derselben zu einer rechtlich und tatsächlich andern, weniger beschränkten umgewandelt werden könnte.

Die heute bestehenden Beamtengesetzgebungen stellen für a l l e Beamten ihres Geltungsbereichs die gleichen Normen auf, ohne zwischen den einzelnen Gruppen oder Arten derselben einen Unterschied zu machen. Es sind also Verwaltungsbeamte, Lehrer, Eisenbahn- und Postbeamte, Techniker und Ingenieure, Bank-, forst- und landwirtschaftliche Beamte usw., alle ganz denselben Bestimmungen unterworfen; alle haben sie die gleichen Rechte und die gleichen Pflichten, alle werden sie nach einem und demselben Maßstab gemessen. Dies erklärt sich daraus, daß d e r a l t e S t a a t s d i e n e r b e g r i f f, wie er sich zuerst im preußischen Beamtenstand des 17. und 18. Jahrhunderts ausgebildet hat, einfach in die Beamtengesetzgebungen und von da mit in die Gegenwart übernommen wurde, ohne daß dabei berücksichtigt wurde, daß in der Zwischenzeit der Begriff des Beamten eine erhebliche Erweiterung gefunden hatte; man übersah insbesondere, daß die Beamten, auf welche man kurzerhand diesen alten Begriff übertrug, doch wesentlich anders geartet waren und in andern Zeiten sowohl, wie auch unter veränderten Bedingungen lebten, wie ihre Amtsvorfahren im 17. und 18. Jahrhundert. Man hatte ferner vergessen, daß auch die

Dienste, die seinerzeit von den Staatsbediensteten verlangt wurden, größtenteils einen ganz anderen Charakter trugen als diejenigen, die in der Gegenwart von ihnen gefordert werden und daß endlich heutzutage von der beamtlichen Tätigkeit Gebiete erfaßt werden, von denen man seinerzeit noch gar nichts wußte. Beschränkte sich doch in früheren Zeiten der Staat in der Hauptsache auf die Handhabung der Rechts- und Sicherheitspolizei, sowie auf die Staats-, Finanz- und Steuerverwaltung; die großen Gebiete des Schul-, Eisenbahn-, Post-, Telegraphie- und Fernsprechwesens, die vor allem einen solchen gewaltigen Beamtenapparat, wie er zurzeit bei uns besteht, erforderlich machen, waren damals noch nicht Gegenstand staatlicher Verwaltung; ebensowenig ließ sich die staatliche Tätigkeit auf wirtschaftlichem und technischem Gebiete jener Zeit an Umfang und Ausdehnung mit der heutigen messen. Dementsprechend bildete der politische, staatliche Verwaltungsbeamte den Haupttyp der altpreußischen Beamten (Justiz und Verwaltung waren damals noch nicht getrennt), d. h. der Beamte, der die Regierungsgeschäfte führt, also dem Volke gegenüber die Autorität der Regierung und des Staates repräsentiert. Heute dagegen sehen wir, daß diese Art von Beamten nur noch einen Bruchteil, etwa ¼ der gesamten übrigen Beamtenschaft, ausmacht [1] und daß ihre rein zahlenmäßige Bedeutung noch immer mehr zurückgeht, da sie eine verhältnismäßig viel geringere und langsamere Zunahme zeigen, wie die rein privatwirtschaftlich-technische Funktionen ausübenden Beamtenkategorien [2]. Trotzdem gab gerade dieser alte Beamtentyp des vorvorigen Jahrhunderts das Vorbild zu unserem modernen Beamtenbegriff, so daß seine Rechtsverhältnisse nunmehr auch den heutigen Beamtengesetzen, obwohl hierunter wie gesagt heutzutage ganz andere Beamtenkategorien fallen, zugrunde liegen, was zur Folge hat, daß die Bestimmungen und Vorschriften, die ursprünglich nur mit Bezug auf die Beamten im alten, herkömmlichen Sinn erlassen worden waren, zum großen Teil auch maßgebend für die immer stärker und rascher anwachsende Masse rein technischer und wirtschaftlicher Beamten wurden. Wohl mehr unbewußt, als bewußt, aus Gewohnheit und Bequemlichkeit war so der größte Teil

[1] Vgl. Berufszählung: Statistik des deutschen Reichs, Band 202 S. 131/132. Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich, 1910 S. 112.

[2] Lederer: Archiv für Sozialwissenschaft, Band 31 Heft 2 S. 663, Tübingen 1910.

der modernen Beamtenschaft einem Recht unterworfen worden, das streng genommen auf eine ganz andere Beamtengattung zugeschnitten war, und das, auf diese moderne Art von Beamten angewendet, zu Beschränkungen der Persönlichkeit führt, die bei den politischen Staatsbeamten angebracht sein mögen, bei allen andern aber in der Hauptsache jeder inneren Begründung entbehren [1]. Denn es muß doch zugegeben werden, daß die Stellung eines staatlichen Verwaltungsbeamten, der zur unmittelbaren Ausführung der Anordnungen seiner Regierung bestellt ist, von ganz anderen Gesichtspunkten aus zu beurteilen ist, als die eines Eisenbahn- oder gar eines Wirtschaftsbeamten, der in seiner Berufstätigkeit sich vom Privatangestellten entsprechender Art nur dadurch unterscheidet, daß sein Arbeitgeber im Gegensatz zu diesen der Staat ist. Dieser letzte Umstand allein kann aber keineswegs rechtfertigen, daß man die Kategorie der nichtpolitischen Beamten denselben Abhängigkeiten, Einengungen und Beaufsichtigungen unterwirft, wie die politischen, da doch beide Arten, sowohl was Beschäftigung, Kompetenz- und Wirkungskreis anbelangt, so sehr voneinander verschieden sind und wo zudem doch auch heute schon einzelne Gruppen von Beamten, wie z. B. die Richter und Hochschullehrer, von dem allgemeinen Typ losgelöst und mit Rücksicht auf ihre besondere Stellung im Staatsmechanismus auch mit besonderen Rechten ausgestattet sind und somit eine Sonderposition eingeräumt erhalten haben. Sollte das, was für diese beiden Kategorien sich bewerkstelligen ließ, sich nicht auch bei Vorliegen gleich wichtiger Gründe für andere Teile der Beamtenschaft erreichen lassen? Darüber soll im folgenden Abschnitt die Rede sein.

2. Möglichkeit der Ausgestaltung eines neuen Beamtenrechts unter Berücksichtigung der Verschiedenheit der einzelnen Beamtengruppen (Arten)

Das Beamtenverhältnis, wie es sich in Deutschland ausgebildet hat, wird vermöge der mannigfachen Vorzüge, die es vor der Mehrzahl aller übrigen Berufsverhältnisse auszeichnen, allgemein als ein

[1] Wir wollen der Einfachheit halber uns im weiteren der Ausdrücke technischer und im Gegensatz hierzu politischer Beamter bedienen, obwohl dies sprachlich nicht ganz einwandfrei sein mag.

besonders bevorzugtes und für die darin Angestellten besonders vorteilhaftes angesehen. Man weiß, daß die Position des Beamten durch die regelmäßig lebenslängliche Anstellung eine besonders gesicherte ist, man weiß, daß bei Eintreten seiner Dienstunfähigkeit für ihn gesorgt ist und daß im Fall seines Todes der Staat sich seiner Familie annimmt, indem er sie durch Gewährung von Pensionen und Renten vor Mangel und Entbehrungen schützt. Man weiß endlich, daß der Beamte ein gesetzlich garantiertes, mit den Jahren allmählich steigendes Einkommen bezieht, das, wenn auch in der Regel kein großes, so dafür doch ein umso sichereres ist. Dazu kommt, daß der Staat auch noch Rücksicht nimmt auf die psychologischen Eigenheiten der menschlichen Natur, indem er dem allgemein menschlichen Sehnen nach Ruhm und Ehre durch allerlei Mittel Rechnung zu tragen versteht und dem Beamten die Möglichkeit bietet, nach und nach in einflußreichere, höher und besser bewertete Stellen einzurücken. Diese Aussicht des Steigens von Amt zu Amt in Verbindung mit den mancherlei Privilegien gesellschaftlicher Art und nicht zu vergessen dem Titel- und Ordenwesen, tragen das Ihrige dazu bei, den Beamtenstand auch nach außen hin auszuzeichnen und mit einem Nimbus zu umgeben, der seine Wirkung auf den durch solche Äußerlichkeiten leicht einzunehmenden Durchschnittsbürger nicht verfehlt. Insbesondere der Mann aus dem Volke sieht im Staatsbeamten einen Menschen, der eine ebenso bequeme und ehrenvolle, wie sichere und auskömmliche Stellung einnimmt; sein Beruf erscheint ihm als eine Art ökonomischer Versorgungsanstalt auf Lebenszeit, die zwar kein luxuriöses, wohl aber ein mittlere Ansprüche reichlich befriedigendes Dasein gewährleiste. Einen deutlichen Beweis für diese allgemein verbreitete Auffassung und Einschätzung des Staatsbeamtenberufs liefert das eifrige Bestreben weiter Volkskreise, in diese Beamtenhierarchie aufgenommen zu werden und damit in den Genuß einer angesehenen und zugleich dauernd gesicherten Lebensstellung zu gelangen. Konnte man einst behaupten, Frankreich sei allein ein Beamtenstaat und kranke am Funktionarismus, so kann man mit demselben Recht das gleiche heute von Deutschland sagen; denn hier wie dort ist der staatliche Apparat in immer weiterer Ausdehnung begriffen, hier wie dort kennen viele Eltern kein höheres Verlangen, als ihre Söhne Beamte werden zu lassen. Die Folge davon ist, daß der Zudrang zu allen Staatsämtern, gleichgültig, ob dies nun sog. höhere, mittlere oder untere sind, ein sogewaltiger ist, daß er den jeweiligen Bedarf weit übersteigt und so die Staatsverwaltungen in die Lage versetzt, ihre Ansprüche an die Tüchtigkeit und Vorbildung der Beamtenkandidaten entsprechend höher hinaufzuschrauben. Hat der Staat nun auch zweifellos das Recht, streng genommen auch die Pflicht, für alle Zweige seines Dienstes die besten Kräfte, die ihm erreichbar sind, zwecks Erfüllung seiner Aufgaben, auszuwählen, so trifft ihn auf der andern Seite aber auch die moralische Verpflichtung, darüber zu wachen, daß nicht durch eine Überspannung der Vorbildungsansprüche ein künftiges Mißverhältnis zwischen deren Wert, Verwendung und Entlohnung entsteht. Zurzeit allerdings hat es, wie der Zulauf zum Staatsdienst zeigt, den Anschein, als ob die Gegenleistungen des Staats noch recht hoch eingeschätzt und gewertet werden, und daß die wirtschaftliche Sicherheit, die Alters- und Hinterbliebenenversorgung all die Opfer aufwiegen, die der Vorbereitung zum staatlichen Beruf gebracht werden. Dabei wird irrtümlicherweise angenommen, daß der Staat durch Verzicht auf sein Kündigungsrecht sowie die Gewährung von Alters- und Hinterbliebenenpensionen seinen Angestellten ganz ausnahmsweise Vergünstigungen zuteil werden lasse und damit eigentlich ein Recht erwirke, in anderer Richtung Äquivalente, etwa in Form einer Beschränkung der staatsbürgerlichen Freiheit für solche Wohltaten zu fordern. Dieser Auffassung kann nicht entschieden genug entgegengetreten werden, da sie das Bild völlig zu verrücken geeignet ist, das man sich von dem gegenwärtigen Beamtenverhältnis machen muß. Denn es ist nicht zu übersehen, daß der Staat, wenigstens soweit er auf dem betreffenden Gebiet seiner Betätigung ein Monopol oder eine monopolähnliche Stellung einnimmt, als Bedingung für die Bekleidung der von ihm zu vergebenden Ämter und Posten fast ausnahmslos eine meist recht langwierige und kostspielige Vorbildung und Vorbereitung vorschreibt; da diese dann außerhalb des nationalen Staatsdienstes in der Regel nicht mehr verwendet werden kann, so hat dies zur Folge, daß die Mehrzahl der Personen, die sich so auf einen staatlichen Beruf vorbereitet haben, darauf angewiesen sind, auch tatsächlich im Staatsdienst unterzukommen und zwar nicht nur vorübergehend oder für einen ins freie Belieben des Arbeitgebers gestellten Zeitraum, sondern womöglich auf Lebenszeit; sonst könnte es sich vielfach ereignen, daß

viele Angestellte gegebenenfalls nie in die Lage kämen, die erworbenen Kenntnisse auszunützen und eventuell gezwungen würden, zwecks Ergreifung eines neuen Berufs im späten Alter noch einmal umlernen zu müssen. So stellt die Existenzsicherung der Beamten sozusagen ein Äquivalent dar für den Verzicht auf gewisse Vorteile, die den Angehörigen freier Berufe dadurch offen stehen, daß sie die Möglichkeit haben, ihre Ausbildung überall verwerten zu können. Wenn auch hin und wieder ein Beamter eine passende Stellung in Privatdiensten finden kann, so beweist diese Ausnahme nur die gegenteilige Regel. Stellt daher der Staat in bezug auf die Vorbildung für die Verleihung solcher Ämter und Stellen, die Arbeiten erfordern, welche außerhalb des Staatsbetriebs auf keinerlei Verwertung rechnen dürfen, bestimmte Bedingungen und Ansprüche auf, so ist es nur recht und billig, daß er für diejenigen, die sich dem betreffenden Verwaltungszweig widmen und die im Vertrauen auf eine feste, gesicherte Anstellung die verschiedenen Voraussetzungen und an sie gestellten Anforderungen erfüllt haben, dauernd Sorge trägt; dies schließt aber grundsätzlich ein Recht zum Kündigen auf seiten des Staates aus, da ein solches von ihm dazu benutzt werden könnte, sich den ihm obliegenden Verpflichtungen gegen seine Angestellten zu entziehen.

Bezüglich der vom Staat gewährten Pensionen ist zu beachten, daß sie lediglich einen Teil des beamtlichen Gesamteinkommens bilden; die vielverbreitete Anschauung, die in den Pensionen, insbesondere in der Gewährung von Witwen- und Waisenunterstützungen etwas Außergewöhnliches oder gar ein reines Geschenk des staatlichen Arbeitgebers an seine Beamten erblickt, geht von gänzlich falschen Voraussetzungen aus; denn Ruhe- und Hinterbliebenenrenten sind nichts als zurückbehaltene, oder wenn man will, zeitlich gesperrte Teile des den Angestellten in Aussicht gestellten Totalgehalts, die im Grunde genommen überall da zugestanden werden müssen, wo die eigentliche Entlohnung (der Aktivitätsgehalt) wie bei den Staatsbediensteten, durchschnittlich nicht die Selbstkosten der Arbeitnehmer zu decken imstande ist.

Hiernach ist also die lebenslängliche Anstellung der Staatsbeamten, ihre Alters- und Hinterbliebenenversorgung keineswegs eine außergewöhnliche Wohltat, sondern lediglich ein Korrelat für die von ihnen im Hinblick auf die spätere Verwendung im Staats-

dienst sich angeeignete und nur dort verwertbare Vorbildung und die hierdurch, sowie durch die Ableistung der Vorbereitungszeit verursachten besonderen Kosten und Auslagen.

Da allerdings, wo diese Vorbildung sich nur aus Kenntnissen zusammensetzt, die auch außerhalb des Staatsdienstes ihre beliebige Verwendung in Privatbetrieben finden können, erhalten diese Attribute des staatlichen Beamtenverhältnisses tatsächlich den Charakter besonderer Vergünstigungen und verlieren damit ihre innere Berechtigung, weil eine so außerordentliche Sicherung für Beamte, die jederzeit ohne Nachteil den staatlichen Dienst mit einer entsprechenden privaten Stellung wechseln können, keine Notwendigkeit bildet. Die Ausdehnung des Gewaltverhältnisses auf diese Gruppe von Staatsbediensteten ist daher weder durch das Staatsinteresse, noch durch das Interesse des einzelnen Beamten unbedingt geboten; jedenfalls wäre es denkbar, daß der Staat bei Begründung eines Dienstverhältnisses mit Beamten dieser Art sich auf die Basis privatrechtlicher Dienst- und Arbeitsverträge stellte, durch die zwischen den beiden, in solchen Fällen sich gleichgeordnet gegenüberstehenden Kontrahenten keine weitergehenden Rechte und Pflichten begründet würden, als einerseits der Anspruch auf Erfüllung der versprochenen Leistungen, und andrerseits die Verpflichtung zur Gewährung der vereinbarten Vergütung. (§ 611 B.G.B.) Auf diese Weise würde für diese Gruppe Angestellter sich die Eingehung eines förmlichen Beamtenverhältnisses erübrigen und in der Hauptsache das gemeine Recht Anwendung finden können. Es ist selbstverständlich, daß als Ersatz für den Wegfall der staatlicherseits gewährten Ruhe- und Hinterbliebenengelder die Aktivgehälter dieser Staatsbediensteten alsdann eine entsprechende Erhöhung erfahren müßten, damit diese in die Lage versetzt würden, ohne sich in ihrem standesgemäßen Lebensbedarf einschränken zu müssen, die Ausgaben für eine angemessene privatwirtschaftliche Versicherung ihrer selbst und ihrer Familienmitglieder ungefähr in dem Umfang der bisherigen Staatspensionen aufzubringen. In Betracht kämen hier einmal all die unteren, rein mechanische Arbeiten verrichtenden Staatsdiener, die ein spezielles Fachstudium bezw. eine Vorbereitungszeit nicht benötigen und zweitens all diejenigen Angestellten, die in Produktionen tätig sind, die der Staat mit anderen Gemeindewirtschaften teilt, oder aber unmittelbar in freier Konkurrenz mit Privatunternehmungen betreibt (wie

insbesondere im Wirschafts-, Berg- und Hüttenwesen, sowie in der gesamten Technik [Ingenieure, Architekten u. a.]). Von der Gesamtheit der Beamtenschaft bilden sie allerdings nur einen kleinen Bruchteil; immerhin müßte es vom kulturellen Standpunkt aus begrüßt werden, wenn auf diese Weise der staatliche Apparat um diesen Personenkreis erleichtert und diese Gruppen aus der lebenslänglichen Gebundenheit im Beamtenverhältnis ausschieden.

Die zweite Frage ist die, inwieweit sich das Gewaltverhältnis des übrigen, größeren Teils der Beamtenschaft, der die angenommene Vorbildung nur im Staatsdienst verwerten kann, zum Staat modifizieren läßt. Auch unter diesen Beamten sind verschiedene Gruppen zu unterscheiden, deren Verhältnisse mit Rücksicht auf die große Verschiedenheit ihrer Stellung, ihrer Tätigkeit und ihres Wirkungskreises am besten einer gesonderten Betrachtung und Regelung unterworfen werden.

Muß man vom kulturellen Gesichtspunkt aus im allgemeinen darnach trachten, die Abhängigkeit und Gebundenheit auch der staatlichen Angestellten einem Minimum anzunähern, da die daraus erwachsenden Beschränkungen nicht nur die Beamten selbst, sondern auch die Volksgesamtheit schädigen, indem sie regelmäßig eine allgemeine Verflachung und Eindämmung selbstgewachsener Individualität und freier Selbstverantwortlichkeit zur Folge haben, so kann doch bezüglich einer Gruppe von Staatsbeamten auch von diesem Standpunkt aus dieser Grundsatz praktisch nur in sehr beschränktem Maße durchgeführt werden. Gemeint ist die Kategorie der reinen Verwaltungs- und Regierungsbeamten, die als Träger der eigentlichen Regierungsgewalt in einem besonders engen Verhältnis zu dieser stehen müssen. Da der öffentliche Mechanismus ihrer zu seiner Leitung, sowie zur Durchführung der Verwaltung, Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung, Ruhe und Sicherheit notwendig bedarf, so muß er sich auf ihre Zuverlässigkeit unter allen Umständen blindlings verlassen können, will er überhaupt Anspruch auf Anerkennung und Durchsetzung der von ihm getroffenen Maßnahmen und Bestimmungen erheben. Der ganze Verwaltungsapparat im engeren Sinne muß homogen sein, und auch diejenigen, die sonst für eine möglichste Einschränkung des staatlichen Gewaltverhältnisses sind, müssen zugeben, daß im Interesse einer geordneten Staatsverwaltung der Verwaltungsbeamte in erster Reihe den Standpunkt seiner

Regierung zu teilen und gegebenenfalls selbst gegen seine innere Überzeugung nach außen hin zu vertreten hat. Für diese Beamten ist die Politik Dienst: der Wille der Regierung muß ihm als Grundlage für seine gesamte Tätigkeit dienen; daher ist die Festlegung der Gesinnung in ganz bestimmter Richtung hier — als Ausnahme von der Regel — gewiß berechtigt und durch das Staatsinteresse geboten; denn wer nicht jegliche Autorität im Staat aufgehoben wissen will, muß die Notwendigkeit des Vorhandenseins eines solchen, der Regierung unbedingt ergebenen Beamtenstamms anerkennen; selbst ein sozialistisch verwalteter Zukunftsstaat dürfte ohne einen derartigen Beamtenkern kaum auskommen; denn wollten die Organe der staatlichen Exekutive selbst gegen die Verfügungen der Behörden Stellung nehmen, so würde nicht nur das klaglose Funktionieren des staatlichen Verwaltungsapparats gehemmt, sondern auch die Autorität der Staatsgewalt in der bedenklichsten Weise untergraben werden, da man jemand nicht die Gewalt und Autorität eines Staatsamts gegen andere Staatsbürger in die Hände legen kann und darf, wenn jener selbst die Autorität nicht anerkennt; es bedeutet deshalb einen Widerspruch in sich, wollten die politischen Beamten in oder außer Dienst gegen diejenige Macht auftreten, zu deren Vertretung und Ausübung sie amtlich bestellt sind. Aus diesen Erwägungen läßt sich bei ihnen eine gewisse Beschränkung der Aktionsfreiheit, sowie eine gewisse Kontrolle auch ihres außerdienstlichen Verhaltens nicht umgehen, wie es auch keinen Anstoß erregen darf, wenn die Regierungen bei der Auswahl, Anstellung und Beförderung dieser Staatsdiener lediglich solche Persönlichkeiten berücksichtigen, die ihnen volle Gewähr dafür bieten, daß sie die zur Ausfüllung solcher Vertrauensposten nötigen Eigenschaften besitzen; und weiterhin müßte den Staatsregierungen diesen Beamten gegenüber jederzeit die Möglichkeit offen bleiben, aufsässige oder ungeeignete Elemente aus diesen Staatsbeamtungen zu entfernen oder durch Versetzung auf nicht politische Stellen zu neutralisieren. Daher wäre auch die Associations- und Koalitionsfreiheit diesen Vertretern der Staatsgewalt nur insoweit zuzugestehen, als nicht durch sie die Interessen und Absichten ihrer Regierungen durchquert oder gefährdet würden. Im großen und ganzen müßte daher aus politischen, staatsrechtlichen und praktischen Gründen für die Beamtenkategorie der staatlichen Verwaltungs- und Polizeibeamten das besonders geartete Dienst- und Gewaltverhältnis des Staats, wie es im jetzigen Beamtenver-

hältnis für alle Beamten zum Ausdruck kommt, insbesondere auch jene besondere Treu- und Gehorsamspflicht dem Staat und Landesherrn gegenüber, die ihnen die gewissenhafte Ausführung der Befehle und Anordnungen ihrer Vorgesetzten zur obersten Pflicht macht, mitsamt seinen Bindungen und Einschränkungen der individuellen Freiheit unverändert aufrecht erhalten bleiben.

Eine zweite Beamtengruppe, deren Rechtsverhältnisse von einer etwaigen Reform wenig berührt werden müßte, bilden die Richter. Im Gegensatz zu den Verwaltungsbeamten muß sich ihre Stellung durch eine unbeschränkte Unabhängigkeit von allen äußeren Einflüssen, auch solcher formell übergeordneter Instanzen, in ganz besonders hohem Maße auszeichnen. Dies war zu allen Zeiten und bei allen Völkern schon der Fall, indem die Träger der Rechtspflege stets mit besonderen Rechtsgarantien umgeben waren und wenn auch mit der Zeit die Schranken gefallen sind, die die Richter als streng abgeschlossene Kaste von der übrigen Bevölkerung trennten, so werden sie doch stets insofern eine Sonderstellung einnehmen müssen, als es notwendig sein wird, ihre Unabhängigkeit durch besondere Maßnahmen zu wahren und zu sichern. Hiervon könnte auch ein reformiertes Beamtenrecht keine Ausnahme machen. Neben beruflicher Selbständigkeit, sowie neben der unbehinderten Ausübung aller staatsbürgerlichen Rechte muß den Richtern deshalb vor allem auch eine gegen jegliche Willkür geschützte ausreichende materielle Existenzsicherung gewährleistet werden, die es ihnen ermöglicht, ihres verantwortungsreichen Amtes unparteiisch und unbeeinflußt zu walten. Das geltende Beamtenrecht hat diesem Bedürfnis auch schon Rechnung getragen und in seinen Gesetzen verschiedentlich Ausdruck gegeben; so bestimmt u. a. das Reichsgerichtsverfassungsgesetz in seinen einleitenden Paragraphen, daß die richterliche Gewalt nur durch unabhängige, dem Gesetz allein unterworfene Beamte auszuüben sei, und daß die Ernennung der Richter stets auf Lebenszeit erfolgen müsse; willkürlichen Voraussetzungen usw. beugt der § 8 des G.V.G. vor, indem er gegen den Willen der Richter solche nur kraft besonderer richterlicher Entscheidung oder bei größeren Organisationsänderungen zuläßt und auch dann nur unter genauer Beobachtung der gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen und Formen; entsprechende Vorschriften sind auch bezüglich ihrer Amtsenthebung und Zuruhesetzung erlassen. Und während die andern Angestellten des Staates bei befriedigender Dienstleistung und

tadelfreiem Verhalten nur eine Aussicht auf regelmäßiges Vorrücken im Gehalt erwerben, haben die Richter einen festen gesetzlichen Rechtsanspruch darauf [1]. All diese Bestimmungen sind ebenso zweckmäßig wie gerechtfertigt und könnten ohne Ausnahme aufrechterhalten bleiben bezw. in ein neu zu regelndes Beamtenrecht übernommen werden. In einer Hinsicht jedoch gäbe es im Interesse der richterlichen Unabhängigkeit auch an den Rechtsverhältnissen der Richter noch etwas zu verbessern: zur vollen Wahrung ihrer Unabhängigkeit müßte jegliche Beförderungsmöglichkeit, auch wenn sich dieselbe nur auf Rang- oder Titelerhöhungen beschränkte, ausgeschlossen sein; die zurzeit tatsächlich gemachte Unterscheidung der Richter nach einzelnen Klassen (Amts-, Landrichter, Land-, Oberlandes-, Reichsgerichtsräte) hat in Wirklichkeit den Charakter einer Ämterhierarchie und trägt die Gefahr einer Beeinflussung der Richter in sich, indem naturgemäß die meisten darnach streben, von den Einzelgerichten in die höher gewerteten Kollegialgerichte berufen zu werden. Ohne Änderung der Gerichtsorganisation dürfte allerdings in dieser Beziehung nur sehr schwer Abhilfe geschaffen werden können, es sei denn, daß man die Ämterbesetzungen und Titelverleihungen ausschließlich nach Maßgabe des Dienstalters vornähme, so daß die Möglichkeit eines Avancements außer der Reihe und damit jedes Strebertum unmöglich gemacht würde. Im übrigen wäre an der Rechtsstellung des richterlichen Beamten, da sie auch gegenwärtig schon eine günstige und verhältnismäßig unbehinderte ist, wenig mehr zu ändern, so daß für sie, wie für die Verwaltungsbeamten, sonach also in der Hauptsache für alle juristisch vorgebildeten Staatsbeamten, das bisherige Rechtssystem ohne wesentliche Umänderungen beibehalten werden könnte.

So wenig darnach für die Beamten der politischen Verwaltung die Zubilligung uneingeschränkter Freiheit für ihr dienstliches und außerdienstliches Leben angebracht erscheint, ebenso sehr muß man andrerseits das Bedürfnis nach einer ähnlichen Bindung für alle übrigen Staatsangestellten verneinen. Bezüglich ihrer bestehen irgendwelche ähnlich zwingende Besonderheiten nicht, die eine Beschränkung ihrer Freiheit und eine ständige Fesselung an den staatlichen Apparat geboten erscheinen ließen; ist

[1] Vgl. die deutschen Beamtengesetze u. a. § 17 des bad. Beamtengesetzes vom 24. Juli 1888 in der Fassung von 1908; ferner die §§ 6, 7, 8, 129, 130, 131 des Gerichts-Verf.-Ges.

es doch nicht einzusehen, warum ein auf rein technischem oder wirtschaftlichem Gebiet beschäftigter Beamter (Bergbau, Post, Eisenbahn-, Gerichts- und Verwaltungsmittelbeamte usw.), nur deswegen, weil zufällig sein Arbeitgeber der Staat ist, einer qualifizierteren Gewaltuntertänigkeit unterstellt sein soll, als ein Privatbeamter, dessen Tätigkeit vielleicht genau der seinen entspricht, warum ferner deswegen seine Bewegungsfreiheit besonders eingeengt und den gleichen Beschränkungen unterworfen sein soll, wie diejenige eines ausschließlich politisch tätigen, mit der Verwaltung staatlicher Hoheitsrechte betrauten Exekutivbeamten, der in seiner Person sozusagen die Autorität der Staatsgewalt verkörpern und sich infolgedessen mit seinem vorgesetzten Ministerium völlig eins fühlen muß.

Für die große Masse der öffentlichen Angestellten fehlt es zur Rechtfertigung solcher Gebundenheit an inneren Gründen; ob ein Briefträger, Eisenbahnschaffner oder Reviersteiger diese oder jene politische Stellung einnimmt, ob er z. B. für direkte oder indirekte Steuern, für eine monarchische oder für eine republikanische Regierungsform usw. eintritt, hat in der Regel auf seinen Dienst und die in diesem an den Tag zu legende Tüchtigkeit nicht den geringsten Einfluß. Um solche, das außerdienstliche Leben berührende Fragen sollten sich der Staat und seine Vertreter eigentlich genau so wenig kümmern, wie die Leiter von Privatunternehmungen dies ihren Angestellten gegenüber tun dürfen. Darin muß eben der große Unterschied zwischen politischen und nichtpolitischen Beamten liegen, daß man dem einen sein Tun und Denken in bestimmter Richtung vorschreiben kann, dem andern aber nicht. Sie beide nach ein und demselben Schema zu behandeln ist vom Standpunkt kultureller Entwicklung gleich unzweckmäßig und ungerecht. Trennt man doch auch sonst in rechtlicher Hinsicht den Staat, der hoheitsrechtlich, den Bürgern *über*geordnet, d. h. den Staat im engeren Sinn des Wortes, von dem Staat, der privatrechtlich, den Bürgern *gleich*gestellt, als sog. Fiskus auftritt. Weshalb sollte diese Scheidung nicht auch praktisch auf die staatlichen Angestellten ausgedehnt und damit eine reinliche Trennung der Beamten je nach ihrer Tätigkeit und Amtsstellung in wirtschaftlich-technische einerseits, richterliche und politische andrerseits durchgeführt werden können? Vertreten diese den Staat in seinen Hoheitsrechten, so sind jene lediglich seine ausführenden Organe in seiner Eigenschaft als Unternehmer irgend eines unter seiner Regie geführten Betriebes; erstere können ohne

Rückhalt an der Regierung nicht wirksam werden, ihre Tätigkeit und ihre Anordnungen würden unbeachtet bleiben, könnten sie sich nicht stets auf die hinter ihnen stehende Autorität der Staatsgewalt berufen; letztere dagegen sind auf eine solche Unterstützung nicht angewiesen; sie können tätig werden unabhängig davon, ob sie die Staatsgewalt mit dem Nimbus ihrer Macht und ihres Ansehens umkleidet oder nicht. Daher stehen sie den Verhältnissen der in Privatdiensten beschäftigten Personen wesentlich näher und könnten ohne Not aus dem bisherigen Beamtenverhältnis, das, wie wir gesehen haben, ursprünglich ja auch vorwiegend nur auf die Verhältnisse der Beamten alten Stils zugeschnitten war, gelöst und unter freiere, weniger bindende Normen gestellt werden.

Bevor wir jedoch zur Darlegung der in dieser Richtung zu machenden Vorschläge schreiten, soll noch allgemein auf einen Punkt hingewiesen werden, der für *alle* Beamte ohne Unterschied der Kategorie weittragendste Bedeutung besitzt: die Notwendigkeit einer ausreichenden, der tatsächlichen Leistung voll angemessenen *Besoldung*. Diese entspricht in der gegenwärtigen Periode allgemeiner Teuerung bei der Mehrzahl der Staatsangestellten weder den von diesen verausgabten Aufwendungen, noch den an sie gestellten Anforderungen und vermag selbst den Anspruchslosesten kaum die nötige Deckung zu ihrem und der Ihrigen Lebensunterhalt zu bieten; denn es ist zu beachten, daß den Beamten, mag deren Bezahlung eine noch so schlechte sein, stets ein „standesgemäßes Leben" zur Pflicht gemacht wird, ein Umstand, der oft besondere Ausgaben erforderlich macht, die einem Nichtbeamten in ähnlicher materieller Lage regelmäßig erspart bleiben. Will daher ein Staatsbeamter den ihm durch seine Stellung und durch die Sitte für seine und seiner Familienangehörigen Person auferlegten Standesaufwand nicht in einer gegen alle üblichen Rücksichten verstoßenden Weise ablehnen, so ist er genötigt, entweder jedem über die allernotwendigste materielle Bedürfnisbefriedigung hinausgehenden Verlangen zu entsagen oder aber aus seinem Privatvermögen hinzuzusetzen, oder, falls er solches nicht besitzt, Schulden zu machen. Beides kann den Staat nicht gleichgültig lassen und sollte schon aus allgemein sozialen Erwägungen nicht zugelassen werden. Die Tatsache, daß der Staatsbedienstete zu seinem eigentlichen Aktivitätsgehalt noch Ruhe- und event. auch Hinterbliebenengelder beanspruchen darf, und daß er außer der rein materiellen Entlohnung noch eine,

man kann sagen, ideelle bezieht, die in den mannigfachen Standesvorrechten, in der besonderen Berufsehre, in der Sicherheit der Stellung usw. zum Ausdruck kommt, ändert nichts daran, daß der Beamtensold trotzalledem hinter dem Maß weit zurückbleibt, das sich im Verkehr für den Wert der Arbeit herausgebildet hat, und er somit kein billiges Entgelt für die wirklich in concreto geleisteten Dienste darstellt [1].

Auch kann der Staat nicht auf ergebene und fähige Diener rechnen, wenn er diesen in ihrer Mehrzahl kaum ein Existenzminimum bietet und jedes Gewerbe bald mehr einbringt, als der Staatsdienst, in dem ein großer Prozentsatz der Beamtenschaft zudem an der vollen Entfaltung seiner Kräfte gehemmt wird. Der Staat wird schließlich einsehen lernen, daß er sich durch eine solche unter allen Umständen auf Sparsamkeit gerichtete Lohnpolitik selbst am meisten schadet, weil er dadurch aufs Spiel setzt, daß ihm in Zukunft von Gemeinden und Privatunternehmungen, die in der Regel nicht wie er an bestimmte, nicht überschreitbare Grenzen gebunden sind und demgemäß höhere Löhne auswerfen können, das beste Material entzogen wird. Unter diesen Umständen gewinnt die Gehaltsfrage eine neue Bedeutung, insofern, als für den staatlichen Organismus die Erhaltung eines den gesteigerten und komplizierter gewordenen Staatsaufgaben vollkommen gewachsenen Beamtenstandes von größter Wichtigkeit für die Gesamtheit ist. Mehr und mehr wird sich herausstellen, daß ein t ü c h t i g e s Beamtenpersonal nur mehr für eine hinlängliche Bezahlung zu gewinnen bezw. zu erhalten sein wird, und daß der Versuch, einen kärglichen Gehalt durch Gewährung ideeller Vorteile zu ergänzen oder auszugleichen auf die Dauer beide Teile nicht befriedigen kann: ein Beamter, der die ihm auferlegten Pflichten und Aufgaben restlos erfüllen soll, muß für sich und seine Familie der Nahrungssorgen enthoben sein und mit dem Bewußtsein arbeiten können, daß seine Dienste ihrem wahren Wert

[1] »Kann den Staat in Bezug auf die Gestaltung des Gehaltwesens ein Tadel treffen, so ist es sicher nicht der, daß er über das Maß des standesgemäßen Lebensunterhalts hinausgegangen ist, wohl aber der, daß er meist in einer Weise dahinter zurückgeblieben ist, die nicht blos ein schreiendes Unrecht gegen das Individuum enthält, sondern dem wahren Interesse des Dienstes unmittelbar zuwiderläuft. Eine Hungerkur mag unter Umständen ganz gesund sein, ob sie aber das richtige Mittel ist, das Pflichtgefühl und den idealen Sinn innerhalb der Beamtenschaft zur weiteren Entwicklung zu bringen, kann bezweifelt werden.« So Ihering: Der Zweck im Recht, V. S. 203, Leipzig 1877.

entsprechend entlohnt werden. Nur dann wird es dem Staat gelingen, sich dauernd ein vollwertiges, und dienstbereites Beamtenmaterial zu sichern. Daher muß man von ihm in seinem eigenen Interesse verlangen, daß er die Beamtengehälter auf eine solche Höhe bringt, daß sie ein wirkliches Äquivalent der geleisteten Arbeit darstellen und zwar wäre es bei Bemessung eines solchen gerecht, nicht nur jeweils die Preissteigerungen der Lebensbedürfnisse, sondern auch die durchschnittliche Einkommenssteigerung der übrigen Bevölkerung in Rechnung zu ziehen, da allein auf diese Weise einem allmählichen Sinken der einzelnen Beamtengruppen in der sozialen Schichtung des Volks wirksam entgegengewirkt werden könnte. Dies Moment ist bei den in dem letzten Jahrzehnt fast in allen deutschen Bundesstaaten erfolgten Neufestsetzungen der Staatsdienerbezüge zu wenig beachet worden, ebenso wie auch geflissentlich übersehen worden zu sein scheint, daß, um die fortwährenden Forderungen nach neuen Gehaltserhöhungen und Teuerungszulagen zum Verstummen zu bringen, es nötig gewesen wäre, der ganzen gegenwärtigen staatlichen Zoll- und Steuerpolitik eine etwas konsumentenfreundlichere Richtung zu geben und so das weitere Steigen der Lebensmittelpreise aufzuhalten. Eine Reform wird deshalb auch nach dieser Seite hinzuwirken haben, wenn nicht binnen kurzem infolge abermaliger Preissteigerungen alle Gehaltsverbesserungen wieder ausgeglichen sein und die Beamten von neuem gezwungen werden sollen, mit weiteren Forderungen vorzutreten; was alsdann nicht zu vermeiden wäre, da sie im Gegensatz zu den sogen. produzierenden und Handelsständen nicht in der Lage sind, durch Aufschläge auf Waren usw. die Mehrlasten auf andere abzuwälzen.

Die Anschauung, daß der Arbeitgeber umso größeren Vorteil habe, je niedriger er die Leistungen seiner Arbeitnehmer bezahle, verliert immer mehr an Boden und überall, selbst in Kreisen des privaten Unternehmertums, beginnt die Erkenntnis durchzudringen, daß die Entwicklung des Verkehrs, sowie die Emanzipation der Angestellten zu selbständigen Gliedern in diesem Verkehrsleben zu einem solch innigen Kausalzusammenhang und zu einer solch gegenseitigen Abhängigkeit der beiden Teile führt, daß die Übervorteilung des einen immer weniger einen tatsächlichen, dauernden Vorteil des andern im Gefolge hat. Für das Verhältnis vom Staat zu seinen Beamten gilt dies in besonders hohem Maße, weil hier die Gegensätzlichkeit der Beteiligten schon aus dem Grunde nicht so stark ist, als

auf seiten des Arbeitgebers niemand unmittelbar und persönlich an der Erzielung eines übergewöhnlich hohen Gewinns interessiert und zudem der Staat schon des guten Beispiels wegen dazu berufen ist, im eigensten Interesse auf diesem Gebiete des sozialen Lebens vorbildlich vorzugehen. In seiner Besoldungspolitik könnte der Staat daher leicht einen Beweis seiner sozialen Gesinnung liefern, da sich ihm hier Gelegenheit bietet, unmittelbar praktisch an der Besserung und Hebung der materiellen Lage eines erheblichen Teils seiner Untertanen mitzuarbeiten.

Wenden wir uns nunmehr der Hauptmasse der staatlichen Beamten zu, die, ohne Richter oder Verwaltungsbeamte in dem oben besprochenen Sinn zu sein, nur in ausschließlich dem modernen Staat eigenen Zweigen der Staatsverwaltung beschäftigt sind und auch nur eine spezifisch hierauf gerichtete Vor- und Ausbildung genossen haben (hierher zählen insbesondere die mittleren Beamten im Justiz-, Verwaltungs-, Finanz-, Post-, Telegraphen-, Fernsprech-, Münz- und Eisenbahnwesen), so wären in bezug auf ihre Rechtsverhältnisse, wenn man von der Voraussetzung ausgeht, daß eine Abschwächung des bisherigen Gewalt- und Abhängigkeitsverhältnisses zugunsten einer größeren beruflichen Unabhängigkeit staatsbürgerlichen Freiheit nicht nur aus allgemeinen menschlichen Erwägungen heraus wünschenswert, sondern wirklich auch der ganzen Nation zum Vorteil gereichte, im einzelnen etwa folgende Rechtsgrundsätze aufzustellen[1]:

[1] Daß auch der größere Teil dieser Beamten den gegenwärtigen Zustand für verbesserungsbedürftig ansieht, ist bereits im II. Teil dieser Arbeit dargetan worden. Die Tatsache allein, daß die Beamten ihre bisher so streng beobachtete Zurückhaltung bei Erörterung von Standesfragen neuerdings aufzugeben und sogar als Fordernde an ihren Arbeitgeber heranzutreten wagen, spricht deutlich für das dringende Bedürfnis, das in den Kreisen der Nächstbeteiligten selbst nach einer Reform des Beamtenrechts vorhanden ist. Zugleich ist dies ein gutes Zeichen für den unserer Beamtenschaft noch innewohnenden gesunden Sinn, daß sie nicht wunsch- und kritiklos dahinlebt, sondern sich mitzuhelfen anbietet, da, wo es gilt, Mängel zu beseitigen; dadurch nutzt sie wohl in erster Linie dem eigenen Stand, leistet aber auch dabei dem sozialen Fortschritt im allgemeinen einen Dienst, der seine günstigen Wirkungen auf das ganze Staatsleben zurückwerfen kann. Kein Vorwurf gegen die Beamten ist daher ungerechtfertigter und unpassender, als der der Staatsfeindlichkeit, der oft aus dem Lager derjenigen ertönt, die überhaupt jede freie Meinungsäußerung der Beamten als nicht mit der Staatsdisziplin vereinbar verurteilen und nicht erlauben zu können glauben, daß ein Staatsdiener auch gegebenenfalls gegen den Willen der Machthaber auf Fehler an der Staatsmaschinerie aufmerksam macht, wenn ihm dies nötig und zweckmäßig erscheint.

An und für sich könnte man vom rein individualistischen und kulturellen Standpunkt aus versucht sein, die Frage zu erörtern, ob nicht im Interesse einer möglichst weitgehenden Befreiung der Einzelpersönlichkeit von jeglicher Bindung für diese Beamtengruppe das jetzige Beamtenverhältnis abzulehnen und an dessen Stelle das gewöhnliche Dienst- und Arbeitsverhältnis, wie es sich im Privatrecht ausgebildet hat, zu setzen sei, so daß alsdann alle nicht richterlichen oder politischen Beamten in ihrem Dienstverhältnis gleich wie Privatangestellte zu behandeln wären. Abgesehen davon jedoch, daß sich die Beamten wohl alle mit einer solch einschneidenden Abänderung der gegenwärtigen Beamtenverfassung, der damit auch die charakteristischsten aller beamtlichen Vorrechte, die Sicherung ihrer Stellung und die Pensionsberechtigung geopfert werden müßten, kaum jemals einverstanden erklären würden, ergäben sich infolge einer derartigen Umgestaltung der Verhältnisse auch noch andere Schwierigkeiten, die vor allem darin beständen, daß der Staat in der Mehrzahl der für diese Beamtenarten in Betracht kommenden Betriebe die Stellung eines Monopolisten hat; wenn also bei entsprechender Anwendung privatrechtlicher Normen der Staat gegebenenfals von dem ihm zustehenden Kündigungsrechte gegenüber seinen Angestellten Gebrauch machen würde, so hätte dies zur Folge, daß die betreffenden, in der Regel nur für ganz bestimmte Zweige der staatlichen Verwaltung (Justiz, Verwaltung, Eisenbahn, Finanzdienst) durch mehrjährige Vorbereitungszeit[1] vorgebildeten Beamten, da sie außerhalb des Staatsdienstes eine passende Verwertung ihrer Spezialkenntnisse wohl nur selten finden könnten, stellenlos gemacht oder doch in viel ungünstigere Verhältnisse gedrängt würden. Zu solchen Unbilligkeiten aber dürfte ein öffentliches Gemeinwesen, wie der Staat, das auch sozialpolitisch als Muster gelten soll, am allerwenigsten die Hand bieten, und es kann daher unter diesen Voraussetzungen von einer einfachen Übertragung der privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse auf die Beamten nicht die Rede sein. Aber auch sonst würde es nicht wünschenswert und wohl auch nicht durchführbar sein, die Beamten dieser Gruppe in all ihren Beziehungen dem gemeinen Rechte zu unterstellen, indem sich allein schon aus der verschiedenartigen

[1] In Baden z. B. haben die Anwärter der meisten mittleren Beamtenstellen, ehe sie gegen Bezahlung verwendet werden, eine mehrjährige Vorbereitungszeit abzulegen (Inzipiententen im Justiz- und Verwaltungsdienst und Finanzgehilfen 2—3 Jahre).

Bestimmung der versprochenen Dienste, sowie aus der ganz besonders gearteten Stellung des staatlichen Arbeitgebers so wesentliche Abweichungen ergeben, daß sie im Rahmen des allgemeinen Rechts in nicht genügender Weise berücksichtigt werden könnten. So werden auch in Zukunft die Rechtsverhältnisse dieser Beamtengruppe einer besonderen rechtlichen Regelung bedürfen, die, eingehend auf die mannigfachen Feinheiten und Eigentümlichkeiten, die bei der Ausgestaltung eines so wichtigen Verpflichtungsverhältnisses zu beachten sind, allerdings einer Form bedürfte, die den billigen Ansprüchen sämtlicher Beteiligten gerecht wird. Nur soweit die Eigenschaft der Beamten als Staatsbürger in Betracht kommt, wird man denen Recht geben können, die die Staatsbediensteten keinen Sonderbestimmungen, sondern lediglich dem allgemeinen Recht unterworfen wissen wollen.

Kommt man so zu dem Ergebnis, daß man den hier in Frage stehenden Staatsangestellten im großen und ganzen den im gegenwärtigen Beamtenverhältnis ausgeprägten Beamtencharakter belassen müßte, so soll damit keinesfalls das Erfordernis einer freiheitlichen Ausgestaltung ihrer Verhältnisse im einzelnen in Abrede gestellt werden. Denn während die Rechte des gewöhnlichen Staatsbürgers gegen Beeinträchtigung durch den Staat auf allen Gebieten staatsbürgerlicher Betätigung in umfassendem Maße geschützt sind, entbehrt, wie wir gesehen haben, der Beamte bei geringeren Rechtsvorteilen und gesteigerten Pflichten als Staatsbürger im Zusammenhang mit seiner besonderen Gehorsamspflicht eines hinlänglichen Rechtsschutzes gegen Beeinträchtigungen durch Maßnahmen seiner Vorgesetzten, und es erfordert die Gerechtigkeit sowohl, wie die Rücksicht auf das allgemeine Wohl, einen wirksamen Rechtsschutz zu schaffen. Bei einem solchen Rechtsschutz handelte es sich insbesondere darum, die Merkmale einer Verletzung der Treu- und Gehorsamspflicht enger zu umschreiben und Instanzen zu schaffen, durch die den Beamten eine Beteiligung an der Gestaltung ihres beruflichen Geschickes eingeräumt würde. Zu diesem Zweck wären wohl am besten in Anlehnung an die französischen Vorbilder besondere Kontrollämter oder Kommissionen ins Leben zu rufen, die zu gleichen Teilen aus Vertretern der Regierung und der Angestellten zusammengesetzt mit einem unparteiischen Leiter an der Spitze — als Beispiel könnte vielleicht die Organisation der

Gewerbe- und Schiedsgerichte dienen — in erster Reihe über Anstellung, Versetzung und Beförderung von Beamten die Entscheidung zu treffen hätten [1], um auf diese Weise eine Beeinflussung des öffentlichen Apparates von irgendwelcher Seite zu erschweren, wenn nicht ganz unmöglich zu machen. Selbstverständlich wäre das bisherige Prüfungssystem, soweit es sich bewährt hat und die Grundlage für die weitere Qualifikation der Beamten bildete, beizubehalten. Das hinderte nicht, daß daneben die Kontrollämter eine Art Oberaufsicht bei Bildung und Gestaltung eines zuverlässigen Beamtenkörpers führen könnten, deren Wirkung sich alsdann nicht allein auf die Art des Eingespanntwerdens in den staatlichen Mechanismus, sondern hauptsächlich auch auf die Qualität der in ihn hineingezogenen Elemente erstrecken würde; denn vermutlich stellte sich dem Staate ein ganz anderes Menschenmaterial zur Verfügung, wenn Sicherheit dafür geboten würde, daß bei allen Entscheidungen der vorgesetzen Behörden stets nur rein sachliche Erwägungen den Ausschlag gäben und Überzeugungstreue und Charakterstärke nicht mehr als oft dem weiteren Fortkommen hinderliche, sondern willkommene und geschätzte Eigenschaften angesehen würden. Ohne Zweifel könnte mit der Einrichtung solcher Ämter für eine unparteiische und gerechte Behandlung der persönlichen Angelegenheiten der Beamten eine größere Garantie geschaffen werden, als durch die bisherige Methode, nach der fast alles, insbesondere bei späteren Avancementsvorschlägen, von der mehr oder weniger richtigen und wohlwollenden Beurteilung seitens der Vorgesetzten abhängt, und wo bei der Prüfung über ins Leben des einzelnen oft recht tief einschneidender Fragen auch beim besten Willen meist nicht die erforderliche Rücksicht auf die konkreten und individuellen Verhältnisse des Falls genommen werden kann. So fiele diesen Organen u. a. auch die Aufgabe zu, den Einflüssen einer Günstlings- und Protektionswirtschaft innerhalb des staatlichen Beamtenapparates einen wirksamen Damm entgegenzusetzen und darüber zu wachen, daß nicht auf Kosten der Gesamtheit wirkliche Tüchtigkeit zugunsten anderer Eigenschaften zurückgesetzt würde. Entsprechenden Organen könnte ebenso die Mitwirkung bei Disziplinarverfahren, überhaupt bei jeglichem Einschreiten gegen

[1] Vgl. auch die dahingehenden Vorschläge von Prof. Alfred Weber-Heidelberg auf der Generalversammlung des Vereins für Sozialwissenschaft in Wien vom 27. bis 29. Oktober 1909.

einen Beamten etwa in der Weise eingeräumt werden, daß ähnlich, wie in Frankreich, eigene Disziplinarkommissionen (conseils de discipline) jeweils Beamte derjenigen Kategorie, der der Beschuldigte angehört, im Verein mit gleichviel Vertretern der Staatsverwaltung die Entscheidung über den betreffenden Fall zu geben hätten. Auf diese Weise würde erreicht, daß Beamte jeweils auch mit von ihresgleichen gerichtet würden. Zur weiteren Sicherung der Beamten müßte dann gegen wichtige Bescheide und Verfügungen dieser Kontrollämter die Beschwerdemöglichkeit an eine oberste, außerhalb des staatlichen Behördenorganismus stehende Instanz, an einen allgemeinen ständig tagenden Schiedsgerichtshof gegeben sein, dessen Zusammensetzung ebenfalls am besten aus Vertrauensmännern der Regierung einerseits und der Beamten andrerseits bestehen könnte und der berufen wäre, hauptsächlich in der Richtung auf Wahrung der verfassungsmäßigen Freiheiten und Rechte der Beamten als Staatsbürger einheitlich und endgültige Entscheidungen zu treffen. Die Entscheidung dieser Instanz anzurufen, müßte den Beamten wie der Behörde und den Ständen aus eigenem Recht gleichmäßig dann zustehen, wenn der sonst übliche Instanzenweg erschöpft wäre. Auch die Entscheidungen der Disziplinargerichte bezw. Kommissionen müßten, soweit sie sich auf die genannten Begriffsbestimmungen gründeten, einer Revision durch diese Instanz unterliegen. Bei der Verantwortung, die eine moderne Staatsverwaltung in jeder Beziehung auf sich nehmen muß, könnte der Regierung eine Unterstützung durch solche Organe, die ihr einen guten Teil dieser Last abzunehmen in der Lage wären, zweifellos nur erwünscht sein. Da diesen Kontrollämtern (bezw. Qualifikations- und Disziplinarkommissionen) jedoch eine tatsächliche Bedeutung nur dann zukommen könnte, wenn die in ihnen sitzenden Vertreter der Beamtenschaft auch wirkliche Vertrauensmänner derselben sind, so wäre es notwendig, sie nur aus freier und geheimer Wahl innerhalb der Beamtenschaft bezw. innerhalb der einzelnen Beamtenkategorien hervorgehen zu lassen, da nur so ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit auch gegenüber den vorgesetzten Behörden genügend gesichert schiene. Wahlberechtigt müßten alle Beamten, nicht etwa nur die Beamtenorganisationen sein, da diese Ämter die gesamte Beamtenschaft zu vertreten hätten.

Neben diesen Organen, die sich in der Hauptsache lediglich mit den persönlichen Angelegenheiten der Beamten in ihrem Dienstverhältnis, also im allgemeinen mit ihren Anstellungs-, Versetzungs-, Beförderungs- und dienstpolizeilichen Verhältnissen zu befassen hätten, könnten bei Beratung und Entscheidung über sachliche, das Berufs- und Dienstverhältnis im allgemeinen berührende Fragen, besondere Beamtenausschüsse mit herangezogen werden, durch die die Beamtenschaft als Ganzes instand gesetzt würde, ihre Wünsche und Forderungen in solchen Dingen zum Ausdruck zu bringen. Das Bedürfnis nach solchen offiziellen Vertretungen wird mit der weiteren Ausdehnung des stets komplizierter werdenden Verwaltungsapparats, sowie mit dem ständigen Ansteigen der Beamtenziffer von Jahr zu Jahr stärker und wohl kaum ist eine Forderung von der deutschen Beamtenschaft so einmütig und nachdrücklichst verfochten worden, wie eben die nach der Einrichtung derartiger Beamtenausschüsse. Mit Recht wird dabei auf die übrigen Berufsstände verwiesen, denen analog gesetzlich anerkannte Vertretungen schon längst zugestanden wurden[1]. Das Vorhandensein eines Bindegliedes zwischen den Beamten und der Staatsverwaltung wäre schon um deswillen wünschenswert, als heutzutage nicht mehr wie früher die Zahl der Beamten beschränkt ist und deswegen das persönliche Sichnähertreten zwischen Vorgesetzten und Untergebenen sehr erschwert wird, so daß die Behörden oft Maßnahmen und Anordnungen treffen, die, mangels vorheriger Fühlungnahme mit den betreffenden Beamtenkreisen, des nötigen Verständnisses für die wahren Bedürfnisse und Notwendigkeiten ermangeln. Zudem ist der Beamte in der Gestaltung seiner Arbeits- und Gehaltsbedingungen unfrei, er kann mit der Behörde nicht im Vertragsweg verhandeln, er ist nicht nur in seinem dienstlichen, sondern teilweise auch in seinem außerdienstlichen Verhalten von den Weisungen seiner Vorgesetzten abhängig, so daß er, außer Bittgesuchen, kein Mittel hat, um Klagen, Wünsche, Beschwerden vorzubringen, ohne daß er gegen die Disziplin verstieße und sich dadurch strafbar machte, während der freie Dienstvertrag durch das unbeschränkte Koalitionsrecht selbst eine wirtschaftliche Bekämpfung des Arbeitgebers zuläßt. Gerade weil die Anstellungsverhältnisse andere sind, als die Dienstvertragsverhältnisse, sind solche Beamtenausschüsse besonders nötig. Der durch sie herbeizuführende Kontakt zwischen

[1] Landwirtschafts-, Handwerker-, Handelskammern; neuerdings glauben auch die gewerblichen Arbeiter trotz ihrer eigenen straffen Organisationen noch außerdem Spezialvertretungen in sog. Arbeiterkammern nötig zu haben.

Regierung und Staatsangestellten könnte beide Teile einander näher bringen, unnütze Maßnahmen hintanhalten, Erreichbares von Unerreichbarem trennen und auf diese Weise zur Geschäftsvereinfachung und -erleichterung im beiderseitigen Interesse beitragen. Ein derartiges Zusammenwirken zweier Faktoren — einer von modern sozialem Geist erfüllten Oberbehörde und einer von loyaler Gesinnung durchdrungenen Beamtenvertretung — müßte allerseits höchst segensreiche Wirkungen zeitigen: Vertrauen würde Gegenvertrauen erwecken und die günstigen Folgen vielfach behobener Mißverhältnisse sicher nicht ausbleiben. Die Befürchtung, daß solche Spezialvertretungen gegebenenfalls sich zu einer Art Nebenregierung auswachsen könnten, ist durchaus unbegründet, wenn man im Auge behält, daß die Tätigkeit der Ausschüsse lediglich auf eine rein beratende und begutachtende zu beschränken wäre, so daß die Staatsverwaltungen an deren Beschlüssen nicht unbedingt gebunden wären, wenn andrerseits auch verlangt werden müßte, daß sie im Fall einer Abweichung ihren Standpunkt genau und ausführlich zu begründen hätten. Den Beamtenausschüssen ein direktes Mitbestimmungsrecht in Berufsangelegenheiten einzuräumen, wäre im Interesse einer einheitlichen Leitung der Staatsgeschäfte nicht wünschenswert und würde zweifellos zu Verwirrungen und Unzuträglichkeiten führen. Der Zweck der Ausschüsse würde schon allein durch die Tatsache ihres Vorhandenseins hinreichend erfüllt werden können; denn die beschließenden Behörden gingen alsdann beim Treffen ihrer Anordnungen und Maßnahmen in dem Bewußtsein, daß sie stets einer eingehenden Nachprüfung seitens der Ausschüsse gewärtig wären, schon von vornherein viel vorsichtiger und überlegender zu Werke, als bisher, wo sie eine solche Kontrolle ihrer Handlungsweise nicht zu erwarten hatten. Dadurch allein würde der Willkür, so weit sie noch bestehen sollte, viel Spielraum entzogen und den Staatsbediensteten eine sorgfältigere und sachgemäßere Behandlung aller sie angehenden Berufs- und Diensangelegenheiten gewährleistet. Mehr aber brauchte durch die Einrichtung von Beamtenausschüssen zunächst gar nicht erreicht werden. Daß trotzdem ihre Einführung der altpreußischen Beamtentradition nicht entspräche, soll nicht verkannt werden; der altpreußische Beamtenstaat kannte jedoch auch noch keine nach Hunderttausenden zählenden Beamtenheere, und er kannte weiter noch keine so großen sozialen Probleme, wie die Gegenwart, die Einrichtungen notwendig

machen, die vordem entbehrlich und überflüssig waren. Heutzutage, wo eine gegenseitige Verständigung zwischen den einzelnen Gliedern des gewaltigen Beamtenapparats so sehr erschwert ist, ist ein Vermittlungsorgan, wie es diese Ausschüsse sein wollen, eine Notwendigkeit geworden; denn nur mit ihrer Hilfe wird künftighin die nicht zu entbehrende Verbindung zwischen Regierung und Beamtenschaft aufrechterhalten bleiben und ein gegenseitiges Sichverstehen der staatlichen Organe untereinander bewirkt werden können. Dies aber wird nicht zum letzten auch der beamtlichen Disziplin zugute kommen, indem dadurch vermieden werden dürfte, daß die Beamten, wie bisher, genötigt würden, mit ihren Forderungen in die breite Öffentlichkeit zu flüchten und dort eine oft wenig sachliche und zurückhaltende Erörterung und Kritik der beamtenrechtlichen Verhältnisse hervorzurufen, was dem staatlichen Ansehen gewiß mehr schadet, als wenn die Regierung bestrebt wäre, in allen einschlägigen Fragen von vorneherein ein Einvernehmen mit ihrer Beamtenschaft zu suchen und sich mit ihr über etwa strittige Punkte in den Ausschüssen auszusprechen und zu verständigen; ganz abgesehen davon, daß die Beamten ein solches Entgegenkommen hoch einschätzen und mit gesteigertem Arbeitseifer und verdoppelter Dienstfreudigkeit zu lohnen versuchen würden.

Wie das im Laufe der Zeit geänderte Verhältnis zwischen dem privaten Unternehmer und Arbeitnehmer im Verein mit dem wachsenden Verständnis für soziale Fragen in den letzten Jahrzehnten die meisten Großbetriebe — übrigens auch deutsche Staatsverwaltungen, darunter die badische — zur Einführung von Arbeiterausschüssen veranlaßt hat [1], so werden auch die Regierungen sich dem Drängen nach Einrichtung von Beamtenausschüssen auf die Dauer nicht entziehen können [2]. Der Einwand, daß man die Verhältnisse privater Arbeiter doch nicht mit denen staatlicher Beamten vergleichen könne und deswegen schon eine Übertragung analoger Einrichtungen

[1] Vgl. Reichsgewerbeordnung §§ 134 b, d und h über Arbeiterausschüsse.

[2] Bemerkenswert ist, daß in Baden nach Mitteilung des bad. Ministers des Innern in der II. bad. Kammer am 14. März 1910 auch für Beamte schon eine Art Ausschuß in Tätigkeit ist unter behördlicher Billigung. Darnach hat des Wärterpersonal der bad. Heil- und Pflegeanstalten besondere Gelegenheit zum Vorbringen der Wünsche und Beschwerden. Wenn der Visitator in die Anstalt kommt, so ersucht er die Wärter der einzelnen Abteilungen unter sich Vertrauensleute zu bezeichnen, die alsdann über die Wünsche und Beschwerden des Personals vernommen werden. (Eine ähnliche Einrichtung besteht bei der staatl. Schutzmannschaft nach den Aussagen desselben Ministers.)

der einen auf die anderen ausscheiden müsse, mag für die Regel zutreffen; im vorliegenden Fall reicht er jedenfalls nicht aus, um kurzerhand eine Verwerfung der Beamtenausschüsse zu rechtfertigen; denn ungeachtet dessen, daß nicht einzusehen ist, warum nicht auch einmal, trotz prinzipieller Verschiedenheit beider, eine einzelne für gut und zweckdienlich erachtete Einrichtung des freien Arbeitsverhältnisses unter entsprechender Abänderung auch im Rahmen des Beamtenverhältnisses sich bewähren sollte, ist nicht verständlich, weshalb man den Beamten das zuzubilligen fürchtet, was man gewerblichen Arbeitern ohne weiteres bereits zugestanden hat, ohne daß deshalb irgendwelche ungünstige Folgen für die Allgemeinheit eingetreten wären [1].

Kontrollämter (Qualifikations- und Disziplinarkommissionen) und Beamtenausschüsse trügen zweifellos dazu bei, die Stellung der Beamten dem Staat gegenüber wesentlich zu stärken und das ganze Verhältnis den Ideen seines strengen Abhängigkeitscharakters von der Staatsgewalt zu entkleiden. Das Bewußtsein, nicht mehr auf Gnade oder Ungnade dem mächtigen Arbeitgeber Staat preisgegeben und nicht mehr dessen einseitigen Verfügungen bedingungslos unterworfen, vielmehr gegen seine Willkür durch besonders geschaffene Organisationseinrichtungen sowohl in rechtlicher, wie auch in materieller Beziehung geschützt und als mitberechtigter Faktor anerkannt zu sein, würde auf seiten der Beamten ein Gefühl auslösen, das einem gedeihlichen Zusammenarbeiten von Vorgesetzten und Untergebenen günstiger wäre, als wenn letztere sich lediglich als willen- und einflußlose Werkzeuge des ersteren betrachten müssen.

Die bestehenden B e a m t e n o r g a n i s a t i o n e n würden infolge der Schaffung solcher Beamtenausschüsse keineswegs überflüssig werden; sie könnten nach wie vor die Grundlagen bilden, von denen eine Modernisierung der Beamtenverhältnisse auszugehen

[1] In Österreich nimmt man zu der Frage der Beamtenausschüsse eine andere Stellung ein; die dortige Staatsbahnverwaltung hat nach dem Vorgang verschiedener Privatbahngesellschaften es aus dienstlichen Gründen für angezeigt gehalten, in Fragen, die das allgemeine Interesse ihres Personals unmittelbar angehen, durch Schaffung von Beamtenausschüssen eine engere Fühlung zwischen Verwaltung und Bediensteten herzustellen, um so insbesondere bei Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen in dem wünschenswerten ständigen Konnex mit der Angestelltenschaft zu bleiben und einseitigen Anordnungen in dieser Richtung nach Möglichkeit vorzubeugen. Man ist in Österreich von dem Nutzen dieser Einrichtung heute schon so überzeugt, daß man sie nicht mehr missen möchte.

hätte, sowie die Stätten sein, in denen die Beamtenschaft ihre Erfahrungen zusammentragen und verwerten könnte; wofür ihnen auf sozialem, wirtschaftlichem und wirtschaftspolitischem Gebiete (hauptsächlich Ausbau der Selbsthilfeeinrichtungen und Hebung der gesellschaftlichen Stellung) noch hinreichend viel Aufgaben zu lösen blieben, so daß beide Einrichtungen ihren eigenen Wirkungskreis zugeteilt erhielten, von denen jeder den andern aufs glücklichste zu ergänzen imstande wäre. Ebensowenig wie die Organisationen dürfte das freie P e t i t i o n s r e c h t der Beamten nach einer Umgestaltung der Beamtenverhältnisse von diesen entbehrt werden können, da dies stets das letzte Mittel sein wird, das die Beamten zur Geltendmachung ihrer Wünsche und Forderungen haben werden; dies Recht ist ein so selbstverständliches, mit der Staatsbürgereigenschaft so eng verbundenes, daß ein Zweifel über seine Anwendbarkeit auf die Beamten gar nicht aufkommen dürfte [1]. Wenn nun auch hinsichtlich der Ausübung des Petitionsrechts nirgends ein Unterschied gemacht werden darf zwischen Beamten und den übrigen Staatsbürgern, so muß es doch als im Wesen des Beamtentums liegend angesehen werden, daß es von dieser Freiheit nur insoweit Gebrauch macht, als dies mit der Aufrechterhaltung der Disziplin vereinbar ist und das Recht nicht den Charakter eines agitatorischen Begehrens annimmt. Sonst wären jegliche anderweitigen Beschränkungen zu verwerfen.

Im übrigen könnte sich die Reform der Verhältnisse der in Frage stehenden Beamten im wesentlichen den im zweiten Teil dieser Arbeit aufgezählten allgemeinen Forderungen der Staatsangestelten anschließen. Im besonderen gälte dies von einer stärkeren Anteilnahme des Staates bei Ermöglichung und Förderung guter und preiswerter W o h n g e l e g e n h e i t e n für die Beamten; bei der großen Bedeutung und dem hohen Wert hygienisch einwandfreier Wohnungsverhältnisse für Gesundheit und Sittlichkeit sollte der Staat eine günstige Lösung der Wohnungsfrage seiner Angestellten als eine wichtige Kulturaufgabe auffassen, der er sich unter keinen Umständen entziehen dürfte.

[1] Übrigens ist das Petitionsrecht in den meisten deutschen Staaten als Staatsbürgerrecht in den betr. Verfassungsurkunden ausdrücklich aufgezählt so z. B. in Preußen Art. 32 der Verfassung vom 31. Januar 1850; in Baden vgl. § 67 der bad. Verfassung vom 22. August 1818. Von keinem Staatsrechtslehrer ist das Petitionsrecht der Beamten je angezweifelt worden. Vgl. Laband, Mohl u. a.

Auch der Wunsch nach Abschaffung des Instituts der Geheimakten und -Listen über Beamte müßte in einem modernen Beamtenrechte auf Erfüllung rechnen dürfen, indem diese ganze Einrichtung dem heutigen Rechtsempfinden durchaus zuwiderläuft und in der zurzeit bestehenden Form leicht entbehrt werden könnte. Gewiß ist es unerläßlich und im Interesse des Staates, wie der Beamtenschaft selbst erwünscht, daß Personalakten geführt werden. Auch im Privatbetrieb erhalten die Angestellten ihre Zeugnisse, jedoch sie erhalten sie offen. Dies müßte auch für die Beamten des Staats eingeführt werden; zum mindesten für den Fall, daß in die Dienstakten etwas Ungünstiges oder Nachteiliges über einen Beamten aufgenommen werden soll; denn es ist nur billig, wenn dieser erfährt, was seine Vorgesetzten von seinem Wirken und seiner Person halten. Darum sollte ihm Kenntnis von jedem Eintrag und ihm so die Möglichkeit gegeben werden, eventl. das Nötige zu seiner Verteidigung und Rechtfertigung zu veranlassen. Die Vorlegung des Berichts oder des Zeugnisses müßte alsdann durch eigenhändige Unterzeichnung von dem betreffenden Beamten bestätigt werden; sie besagte nicht die Anerkennung des betreffenden Werturteils, sondern nur die Bestätigung der Kenntnisnahme. Fühlt er sich beschwert, so hätte ihm der regelmäßige Instanzenweg offen zu stehen. Auf diese Weise könnte etwaigen Irrtümern und Zufälligkeiten, wie sie gerade bei Geheimhaltung solcher Akten leicht sich ereignen können und die oft über das Wohl und Wehe ganzer Beamtenfamilien entscheiden, vorgebeugt werden.

Schließlich wäre auch die Auffassung, daß der Staat, als Käufer der ganzen Persönlichkeit des sich seinem Dienste Widmenden, dessen Arbeitskraft restlos für sich beanspruchen und ihm demzufolge jede anderweitige Verrichtung auch außerhalb seines beruflichen Wirkungskreises nach Belieben untersagen könne, insofern zu modifizieren, als man der Staatsgewalt ein solches Recht nicht zubilligen sollte, solange nicht die Interessen des Dienstes durch solche Beschäftigungen während der dienstfreien Zeit nachweisbar beeinträchtigt und geschädigt würden.

Das Disziplinarrecht würde durch die Errichtung von paritätisch zusammengesetzten Disziplinarkommissionen und eines obersten Schiedsgerichtshofs ein wesentlich neues, den modernen Anschauungen entsprechendes Gepräge bekommen, so daß nunmehr darauf geachtet werden müßte, daß auch das formelle Verfahren mit

all den Sicherheiten (insbesondere mit Bezug auf die Verteidigung des Beschuldigten und Statthaftigkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens) umgeben würde, die im Interesse einer gerechten und vorurteilsfreien Disziplinarjustiz notwendig sind.

Eine Frage, die sich einem im Hinblick auf das französische Beamtenrecht aufdrängt, ist die, ob es für Staat und Allgemeinheit und insbesondere vom kulturellen Standpunkt aus nicht vorteilhafter wäre, für die zuletzt besprochene Beamtengruppe eine leichtere Lösbarkeit ihrer Verhältnisse, auch seitens des Staates, zu ermöglichen, ohne sie jedoch sonst aus dem Rahmen des besonders charakterisierten Beamtenverhältnisses herauszuheben. Es ist kein Zweifel, daß die hier in Betracht kommenden Beamten gegen eine diesbezügliche Neuerung, entschieden auftreten würden; denn gerade in der Unkündbarkeit ihrer Stellung erblicken sie den willkommenen erhöhten Schutz ihres Daseins, der ihnen ihren Beruf so erstrebenswert macht, obwohl andrerseits diese Lebenslänglichkeit Beschränkungen der persönlichen Beweglichkeit mit sich bringt; ob sie damit in Wirklichkeit ihrem Stande dienen, ist schwer zu entscheiden; die infolge der Unkündbarkeit der Beamtenstellung gegebene Aussicht auf lebenslängliche Versorgung führt dem Staatsdienst vielfach solche Elemente zu, die lediglich in der Absicht, sich eine möglichst bequeme, wenig aufreibende und doch gesicherte Lebensstellung zu sichern, diesen Beruf erwählen und andererseits schließt das Gefühl der Sicherheit, nicht beliebig aus der Laufbahn herausgeworfen werden zu können, die Gefahr in sich, daß das Interesse am Beruf allmählich erlahmt und Gleichgültigkeit und Lässigkeit bei der Erledigung dienstlicher Angelegenheiten eintritt, ein Umstand, der nicht zum wenigsten vom Standpunkt des Staatshaushalts zu Bedenken Anlaß geben kann. Die Frage, ob dem Staat nicht unter gewissen Voraussetzungen das Recht zugestanden werden soll, außer im Wege eines Disziplinarverfahrens eventuell auch durch einfache Kündigung das Verhältnis zu den Beamten besagter Gruppe zu lösen, ist daher von allgemeinerem Interesse und es könnte mit Rücksicht auf die mannigfachen Vorteile, die damit verbunden wären, nicht für bedenklich gehalten werden, der Staatsgewalt, prinzipiell wenigstens, die Möglichkeit zu geben, in bestimmten Fällen die Lösung des Beamtenverhältnisses zu veranlassen und damit auf die Leistungen und den Arbeitseifer seiner Angestellten einen gewissen Druck auszuüben. Auf diese Weise ließe sich ohne Zweifel eine

intensivere Ausnützung vieler beamtlicher Arbeitskräfte und dadurch mittelbar eine Ersparnis an Personalausgaben erreichen, welch letztere alsdann zweckmäßig der Erhöhung der Beamtengehälter dienen könnte. Während so die Beamten zu höherer Arbeitsleistung angespornt würden, eröffnete sich zugleich die Aussicht, neue aufwärtsstrebende und über den Durchschnitt hinaus begabte Elemente, die bisher mangels genügender Bezahlung dem Staatsdienst fernblieben, diesem zu gewinnen und hierdurch dem Staatsganzen von Nutzen zu sein. Für die überwiegende Mehrzahl der hier in Frage stehenden Beamten wäre zudem eine solche Änderung praktisch völlig belanglos, da dieselben davon gar nicht berührt würden. Denn abgesehen davon, daß auch bis jetzt schon nicht alle Beamten, sondern nur ein Bruchteil derselben sich in einer unkündbaren Stellung befinden — nämlich nur die sogenannten etatmäßigen Beamten und auch dann erst nach mehrjähriger Dienstzeit [1] — würden alle diejenigen Staatsdiener, die voll und ganz ihre Pflichten erfüllten und etwas Tüchtiges leisteten, nach wie vor ihre gesicherte Lebensstellung behalten können ohne eine Kündigung befürchten zu müssen; denn der Staat bedarf zur Bewältigung seiner jährlich schwieriger sich gestaltenden Aufgaben mehr wie je guter und gewissenhafter Gehilfen und er würde sich deswegen hüten, diesen gegenüber von seinem etwaigen Kündigungsrecht Gebrauch zu machen, ohne daß er dafür ganz triftige Gründe geltend machen könnte. Diejenigen aber, die sich den Staatsberuf nur dazu ausersehen haben, um ein behagliches, sorgenloses Leben zu führen, würden allerdings aus ihrem Sicherheitsgefühl aufgerüttelt und vor die Entscheidung gestellt, ob sie künftighin wirklich regsam und nach besten Kräften mitarbeiten oder aber den Staatsdienst verlassen wollten, eine Probe, die den staatlichen Mechanismus von all jenen Personen befreite, die ihn lediglich ausgenutzt, nicht aber ihm wirklich gedient haben. Unter allen Umständen könnte ein solches Ergebnis sowohl der Beamtenschaft, als solcher, wie auch der Allgemeinheit gleich willkommen sein; denn diese letzte Kategorie Beamter ist es vor allem, die sich allmählich zu jenen kleinlich denkenden und kleinlich handelnden Bürokraten auswächst, die ihre Kollegenschaft wie auch die ganze Staatsverwaltung zu Schaden bringen und gegen die sich, fast könnte man sagen, instinktiv der gesunde Sinn des Volkes auflehnt; sie allein sind damit gemeint, wenn oft von unnützen Kostgängern des Staates gesprochen wird, die aus den Taschen der Steuerzahler sich ernähren lassen, ohne selbst entsprechende Gegenwerte zu bieten. Mag solche dem Volksinnern entwachsene Kritik einseitig sein und über das Ziel hinausschießen, ein wahrer Kern steckt jedenfalls in ihr; sollte daher die Ausschaltung solcher, für das Gemeinwohl geradezu schädlichen Elemente der einzige Vorzug sein, den eine etwa staatlicherseits zu ermöglichende Lösbarkeit des Beamtenverhältnisses im Gefolge hätte, er würde allein für sich schon die Einführung einer solchen Maßnahme rechtfertigen. Diese böte außerdem dem Staate Gelegenheit, ohne Einleitung eines in den meisten Fällen recht zeitraubenden und umständlichen Disziplinarverfahrens sich derjenigen Angestellten zu entledigen, die ihren Pflichten und Aufgaben nicht gewissenhaft nachkommen; weiter könnte vermieden werden, daß man, wie dies bisher oft geschehen, unfähige und untüchtige Beamte jahrzehntelang zum Schaden der Gesamtheit im öffentlichen Apparat mitschleifte, nur weil sie seinerzeit unwiderruflich angestellt werden mußten und ihnen keine Pflichtverletzung nachzuweisen war, wegen derer sie im Disziplinarwege ihres Dienstes entlassen werden konnten. Nochmals aber sei hervorgehoben, daß die Aufhebung der prinzipiellen Unkündbarkeit der Beamtenstellung im Interesse einer freiheitlichen Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses nicht unbedingt notwendig wäre, wiewohl sie nach dem Gesagten besonders vom Standpunkt des Staatsinteresses (mittelbar auch im Sinn der Beamtenschaft und deren kulturellen Entwicklung) sehr zu begrüßen wäre. Sollte sie aber je zur Durchführung gelangen, so müßte das der Staatsgewalt einzuräumende Kündigungsrecht eine genaue gesetzliche Regelung finden, damit eine willkürliche Handhabung bezw. ein Mißbrauch desselben seitens ihrer Vertreter unter allen Umständen ausgeschlossen würde und die Existenz der Staatsbediensteten nicht jederzeit grundlos erschüttert und gefährdet werden könnte. Deshalb müßten insbesondere alle Fälle, in denen eine Kündigung statthaben dürfte, sowie die Voraussetzungen und Bedingungen hierzu, im Gesetz erschöpfend aufgezählt und den Beamten die Möglichkeit gewährt sein, gegen ausgesprochene Kündigungen im Beschwerdewege Rechtsmittel bei einer unparteiischen Oberinstanz einzulegen. Die Prüfung und Aussprechung solcher Kündigungen hätte eine weitere Aufgabe der bereits besprochenen Kontroll- oder Disziplinarkommissionen abzugeben; jedenfalls dürften Entlassungen niemals erfolgen wegen Vorgängen, die nicht un-

[1] In Baden in der Regel 5 Jahre nach der ersten etatmäßigen Anstellung § 4 B.G.

mittelbar das dienstliche Interesse verletzten. Des weiteren müßte darauf geachtet werden, daß die konkreten Kündigungsfristen nicht zu kurz bemessen wären, damit den Gekündigten jeweils ein angemessener Zeitraum zum Aufsuchen eines neuen Erwerbs bliebe, andernfalls die Gefahr entstände, daß die im privaten Wirtschaftsleben oft so störend empfundene Unsicherheit der Arbeitnehmerstellung auch in das Verhältnis des Staats zu seinen Angestellten übertragen würde. Überhaupt, und dies müßte ein Hauptgrundsatz des Ganzen sein, dürfte die Staatsgewalt im Hinblick auf die weiter oben bereits besprochene, infolge der Monopolstellung des Staates hervorgerufene ungünstige Position des Beamten dieser Kategorie hinsichtlich einer eventuellen Verwendung in einem privaten Berufe, zur einseitigen Lösung des Beamtenverhältnisses erst im äußersten Falle schreiten, d. h. wenn ein anderer Ausweg sich nicht mehr darböte und fruchtlose Verwarnungen und Androhungen vorangegangen wären. Wäre auf diese oder ähnliche Weise das Kündigungsrecht des Staates bestimmt geregelt, sowie durch Festsetzung seiner Schranken und Grenzen einer unbilligen und willkürlichen Anwendung desselben vorgebeugt, so könnten Härten, wie sie zum Teil bei Kündigungen im privaten Wirtschaftsleben vorzukommen pflegen, leicht vermieden werden, da jeweils dann nur solche Personen entlassen würden, deren weiterer Verbleib aus eigenem Verschulden — das aber nicht zum Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sich eignete — im Staatsdienst eine Schädigung der Gesamtheit bedeutete. Ob der also entlassene Beamte seine Ansprüche auf Diensteinkommen, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung, sowie den Titel verlöre oder nicht, wäre am besten dann erst jeweils von Fall zu Fall zu entscheiden.

Ist es vom Standpunkt der freien Persönlichkeitsentfaltung schon wünschenswert, das Abhängigkeitsverhältnis aller nicht politischen Beamten im eigentlichen Dienst auf ein Mindestmaß zurückzuführen und der Persönlichkeit des einzelnen eine größere Wertung zukommen zu lassen, so muß dies Bestreben in noch viel höherem Maße für das außerdienstliche Verhältnis vorhanden sein. Denn gerade in Deutschland ist, wie wir gesehen haben, das außerberufliche Privatleben des Beamten in vielen Beziehungen tatsächlich derart unter öffentliche Kontrolle gestellt, daß man darin eine nicht unbedenkliche Gefährdung der bürgerlichen Freiheit und Selbständigkeit der Staatsbediensteten erblicken muß, die um so ernster zu nehmen ist, als mit der fortschreitenden Verstaatlichung der Betriebe diese Abhängigkeit vom Staatsmechanismus immer weitere Teile der Bevölkerung erfaßt, immer tiefer ins Volksleben eindringt und so schließlich sich zu einer Gefahr für die Psyche und das Kulturleben der ganzen Nation auswachsen kann. Die Bindung der Persönlichkeit an den bürokratischen Apparat erreicht bei dem Beamten auch außerdienstlich eine Stärke, wie nirgendwo, und es ist bezeichnend für die allmählich sich vollziehende Anpassung der Psyche unseres Volkes an diese Formen des Staatsmechanismus, daß sie die verschiedenen Beschränkungen der staatsbürgerlichen Freiheit, die den Beamten in der Praxis auferlegt sind, als etwas Selbstverständliches, wenn nicht gar Notwendiges hinnimmt. Demgegenüber muß man sich vorhalten, daß eine Einschränkung der freien, außerdienstlichen Betätigung der Staatsangestellten nach gewissen Richtungen hin gesetzlich nirgends begründet ist und auch aus der Ableistung des Diensteides nicht abgeleitet werden kann. Denn in den Verfassungen ist überall ausdrücklich die Gleichheit aller Staatsbürger, also auch der Staatsbeamten, vor dem Gesetz ausgesprochen und der von letzteren zu leistende sogenannte Treueid verpflichtet lediglich zur Wahrung der Treue und des Gehorsams gegenüber dem Staatsoberhaupt und dem Gesetz, zur Förderung des Wohls des Ganzen und zur gewissenhaften Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben [1]. Jede weitergehende Beschränkung der individuellen Freiheit aber ist ungesetzlich und als Übergriff der Staatsgewalt in die Rechtssphäre des Beamten zurückzuweisen. Das Hauptgewicht einer Neuordnung müßte in Zukunft auf die Heranbildung einer zeitgemäßen, selbständigen und von ungerechtfertigtem Druck befreiten Beamtenschaft gelegt werden. Das kann aber nur ein System, das die dem einzelnen bis jetzt gezogenen engen Grenzen weiter steckt und auf voller Achtung der Persönlichkeit sich aufbaut.

Es müßten deshalb in einem wirklich modernen Beamtenrecht vor allem jene Schranken fallen, die das Privatleben der Beamten heute noch einengen und der ungehinderten Entfaltung ihrer Kräfte hemmend entgegenstehen. In erster Linie wäre hierbei an die völlige Freigabe des Rechtes, sich in Or-

[1] Vgl. z. B. Formel des Beamteneides in Baden zu § 18 Bad. Vollzugs-VO. zum Beamt.Ges. Wieland: Bad. Bürgerbuch, 9. Aufl. Band I S 206.

ganisationen zusammenzuschließen und darin gemeinsame Forderungen aufzustellen und zu vertreten, zu denken. Insbesondere müßte auch die Befugnis, sich in wirtschaftlichen Organisationen zusammenzufinden, den Beamten uneingeschränkt erhalten bleiben, da kein Grund vorliegt, es sei denn, daß besondere dienstliche Interessen entgegenständen, den Beamtenstand durch Vorenthaltung dieses Rechtes gegenüber allen übrigen Ständen zu benachteiligen. Die Eigenschaft als Staatsbürger gestattet jedes gesetzlich zulässige Mittel zur Erlangung einer höheren Lebenshaltung und man sollte annehmen, daß aus dem besonderen Pflichtverhältnis, das der Staat dem Beamten auferlegt, dieser ein besonders lebhaftes Interesse an der Verbesserung der Lage seiner Beamten an den Tag legen müßte. Die subjektive Berechtigung der Beamten zur Organisation zwecks Erreichung wirtschaftlicher Vorteile ergibt sich schon aus ihrer eigenartigen Stellung im Wirtschaftsleben und der relativen Unabhängigkeit ihrer Besoldungen von der Konjunktur. Je nach ihrer Vorbildung und ihren Dienstjahren sind sie an Gehaltsskalen gebunden, die ihnen, zumal in Anbetracht der kaum je in Frage gestellten Zahlungsfähigkeit des Arbeitgebers Staat, zwar eine sonst nirgend wiederkehrende Sicherheit und Leichtüberschaulichkeit ihrer Verhältnisse gewähren; jedoch, ebenso wie nach anderen Richtungen hin, ist es auch hier unrichtig, diese Ausnahmestellung der Beamten lediglich als einen Vorzug anzusehen; denn seinen Gehaltsskalen fehlt vor allem zurzeit noch jede Elastizität, jede Möglichkeit, sich der wirtschaftlichen Gesamtlage in ihren feineren Vibrationen anzuschmiegen; und der Staat als Arbeitgeber ist ein schwerfälliger Apparat, dessen Gesetzgebungsmaschine nicht bei jeder Gelegenheit in Bewegung gesetzt werden kann; daraus geht für den einzelnen Beamten die zwingende Notwendigkeit hervor, über das, was er vom Staate zu erwarten hat, hinaus zur Selbsthilfe zu greifen und durch sie die staatlichen Maßnahmen im kleinen zu ergänzen. Wenn sich auch die Mehrzahl der deutschen Regierungen gegenüber früheren Zeiten zu einer freieren Auffassung der beamtlichen Organisationsbewegung durchgerungen und im Prinzip gegen das Recht der Staatsbediensteten, sich in Berufsvereinen zusammenzutun, nichts mehr zu erinnern haben, so lehnen sie doch eine gesetzliche Festlegung dieses Rechts alle noch ab und gefallen sich gelegentlich sogar darin, dieser oder jener Organisation ihre Mißbilligung kundzugeben, oder

auch ihre Weiterausdehnung und ihr Fortbestehen auf verschiedenste Weise zu erschweren. Solange daher nicht auch diese noch so vielfach geübte Politik der Nadelstiche gegen die Berufsvereinigungen der Beamten aufgehört hat, kann man füglich von einer unbeschränkten beamtlichen Organisationsfreiheit nicht sprechen und muß sonach ihre Erreichung eines von den Zielen der Beamtenpolitik bleiben. Im übrigen ist zu betonen, daß die Organisationen ein Mißtrauen der deutschen Staatsverwaltungen keineswegs verdienen; vielmehr ist anzuerkennen, daß in ihnen eine beträchtliche Summe von Inteligenz gesammelt und auf ein gemeinnütziges, sei es humanitäres, sozialpolitisches oder ähnliches Ziel hingelenkt wird. Es wäre unrecht, für diese Bestrebungen in der Beamtenschaft lediglich eine materielle Erklärung finden und verkennen zu wollen, daß es zumeist eine große Idee ist, der die Beamten zu dienen bestrebt sind und es ist nicht berechtigt, denselben ein kulturelles Bedürfnis und jene Bestimmung für die Weiterentwicklung aller Dinge abzusprechen, wie sie im Grunde jeder Mensch besitzt oder doch besitzen soll. Also schon in dieser Nutzbarmachung von geistigen Gütern und Kräften, die sonst brach liegen oder vielleicht Gefahr laufen würden, eine unerwünschte Richtung zu nehmen, liegt ein großes, viel zu wenig gewürdigtes Verdienst der Beamtenverbände. Indem weiter diese Organisationen bei ihren Anhängern das Gefühl für Einheit und Zusammengehörigkeit wecken und pflegen, leisten sie der Allgemeinheit gegenüber eine Arbeit von hohem sittlichem Wert, da sie mit dem sozialen, gleichzeitig den nationalen Gedanken fördern und so dem Staat an idealen Werten reichlich wieder zurückgeben, was sie an materieller Rücksichtnahme von ihm fordern. Welcher Ernst in solchen Beamtenvereinen entfaltet, was hier an beachtenswerter sozialer Kleinarbeit geleistet wird, deren Früchte doch wieder dem Staatsganzen zugute kommen, wird vielfach noch sehr unterschätzt und nur große Kurzsichtigkeit könnte verkennen, welch wichtige Aufgaben diese Organisationen zu lösen haben und welche Stützen sie für den Staat und den einzelnen darzustellen vermögen. Wenn demgegenüber eingewendet wird, daß es verdienstlich genug wäre, wenn sich diese Vereine lediglich mit humanitären und wirtschaftlichen Einrichtungen oder mit der Fortbildung und Geselligkeit ihrer Mitglieder befassen würden, so müßte gewiß schon aus diesen Gründen der Kulturstaat ein hohes Interesse an den Beamtenorganisationen haben; allein alles dies kann heute nicht mehr

deren ausschließliche Zweckbestimmung sein; ein Stand, der gegenwärtig auf sozialpolitische Tätigkeit verzichten würde, dessen Schicksal wäre jedenfalls besiegelt. Wenn man an die Beurteilung des sozialpolitischen Charakters der modernen Beamtenorganisationen herangeht, so darf man nicht die diesbezügliche Gesamtentwicklung aus den Augen lassen. Die sozialen Ordnungen pflegen sich bekanntlich in jeder Entwicklungsperiode den jeweiligen Existenzbedürfnissen und -bedingungen entsprechend zu vollziehen. Und so stellen auch die Beamtenorganisationen notwendig und unentbehrlich gewordene Ordnungen, Schutz- und Abwehrbündnisse gegen Übergriffe der übrigen Gesellschaft dar. Selbst wenn die Form dieser Abwehr, wie dies vielleicht vorkommen kann, hin und wieder eine minder glückliche sein sollte, so ist dies für die Gesamtordnung, die sich stets von selbst reguliert, ohne Bedeutung. Von Wichtigkeit aber ist die Erkenntnis, daß der Staat schon im Interesse eines gerechten Ausgleichs aller Interessen, auf die sozialpolitische Mitwirkung der Beamtenorganisationen nicht mehr verzichten kann.

Es wäre deshalb an der Zeit, daß die Regierungen sich endlich einmal mit dem Gang der Entwicklung abfinden und anstatt sich erst Schritt für Schritt zu einem Entgegenkommen, dem sie sich auf die Dauer doch nicht verschließen werden können, drängen zu lassen, von sich aus die Anerkennung des Gewordenen vollziehen und zum Wohle des Beamtenkörpers, wie auch des Staatsganzen die Hand zu gemeinschaftlicher Arbeit und fortschrittlicher Umgestaltung des Beamtenrechts bieten würden. Damit würde das Staatsgefühl der Beamten nur gestärkt und sie selbst abgehalten werden, auf andern Wegen der Verwirklichung ihrer Pläne und Wünsche nachzugehen. Die Staatsverwaltungen aber hätten sich den Dank der ihnen unterstellten Beamten verdient und zugleich bewiesen, daß sie der ganzen Bewegung das richtige Verständnis entgegenzubringen gewillt sind. Die Organisationen sind die berufensten Fortbildner des Beamtenrechts und Erscheinungen, die mit dem Zeitgeist aufs engste zusammenhängen; wer sie bekämpft, zeigt, daß er Gegner eines gesunden Fortschritts, einer freiheitlichen Ausgestaltung der Beamtenverhältnisse ist; einem Staatswesen, das mit an der Spitze der Zivilisation und Kultur steht, ziemt es am wenigsten, einer Entwicklung Hemmnisse entgegenzusetzen, die nichts anderes zum Ziele hat, als die Hebung des Persönlichkeitswerts einer großen Volksklasse und damit letzten Endes auch auf eine Stärkung der ganzen Nation abhebt.

Neben den entsprechenden machtvollen Verbänden des gewerblichen Unternehmer- und Angestelltentums erscheinen zwar die Beamtenvereinigungen sowohl ihrer Stärke, wie ihrer Tätigkeit nach noch relativ unbedeutend; trotzdem aber darf man denselben eine besondere Bedeutung nicht absprechen und ebensowenig von der Annahme ausgehen, als wären sie überhaupt infolge der großen Zersplitterung der Beamtenschaft in der Bevölkerung und der dadurch bedingten Isolierung der einzelnen Organisationen, sowie infolge ihrer teilweise wenigstens sehr weit auseinanderstrebenden Interessen nicht imstande, den angestrebten Einfluß auf die maßgebenden Faktoren auszuüben; denn mögen diese Umstände, wie zuzugeben ist, eine Zusammenfassung aller beamtlichen Elemente erschweren, so ist doch nicht zu übersehen, daß die Beamtenbewegung, wie sie heute auftritt, eine Reihe ernsthafter, gleichgerichteter ausbreitungsfähiger Tendenzen verfolgt, denen eine bindende Kraft beiwohnt und deren Wert und Bedeutung für das ganze soziale Leben nicht zu unterschätzen ist.

Andrerseits darf man allerdings die Erwartungen bezüglich des von den Beamtenorganisationen gegebenenfalls Erreichbaren nicht zu hoch spannen, da nie zu vergessen ist, daß im Gegensatz zu den Verhältnissen privater Angestellten bei den Beamten des öffentlichen Rechts die einschlägigen Vorschriften in all ihren Einzelheiten von vornherein gesetzlich festgelegt und der freien Verfügung der Parteien entzogen sind. Es würde daher alle Organisationsfreiheit in Wirklichkeit den Beamten wenig nützen, wenn nicht mit ihr zugleich auch eine gesetzliche Reform und Umgestaltung ihrer Rechtsverhältnisse etwa in dem oben gekennzeichneten Umfang Hand in Hand ginge.

In engem Zusammenhang mit dem Vereinsrecht steht das Versammlungsrecht. Auch dieses müßte in einem modernen Kulturstaat den Beamten ohne Beschränkung zugesichert werden. Dies bedarf deshalb einer besonderen Hervorhebung, als in Deutschland, trotzdem das neue Reichsvereinsgesetz für die Beamten keine einschränkenden Sonderbestimmungen trifft, vielmehr auch ihnen wie allen andern Staatsbürgern Versammlungsfreiheit zubilligt, schon mehrfach versucht worden ist, dies Recht den Beamten zu beschneiden und illusorisch zu machen [1].

[1] Warnung der Kgl. Generaldirektion der Staatseisenbahnen vom 24. Februar 1910 vor Besuch von Staatsbediensteten an einer Transportarbeiterversammlung in Chemnitz, desgl. Verbot vom 4. März 1910.

An das Organisations- und Assoziationsrecht gliedert sich als weiteres staatsbürgerliches Recht das Recht der freien Meinungsäußerung. Da dasselbe ins politische Gebiet überspielt, ist es zu allen Zeiten und überall Gegenstand besonderen Interesses, und auch heute noch hat sich der Streit um dies wichtigste Staatsbürgerrecht bezüglich des Maßes seiner Ausdehnung auf die Staatsbeamtenschaft nicht gelegt; vielmehr weichen die Meinungen darüber mehr wie je von einander ab. Vom rein kulturellen Standpunkt müßte das Ideal sein, allen Beamten ohne Unterschied völlige Meinungsfreiheit zuzubilligen; allein praktisch ließe sich dies wohl nicht durchführen. Wie bei der Beurteilung der übrigen Verhältnisse ist es vielmehr auch hier von Vorteil, zwischen den einzelnen Beamtengruppen zu unterscheiden; dann wird man zu dem Ergebnis kommen, daß auch in bezug auf das Maß der Zuerkennung der staatsbürgerlichen Rechte an die einzelnen Beamtenkategorien erhebliche Differenzierungen zu machen sind und daß der einen Gruppe ohne Not zugestanden werden kann, was der andern aus besonderen Gründen versagt werden muß. So mußte bereits weiter oben der Grundsatz aufgestellt werden, daß es für die sog. politischen Beamten (Verwaltungsbeamte) unbedingte Pflicht sein müsse, unter allen Umständen die jeweilige Politik ihrer Regierung, nach außen hin wenigstens, auch als ihre persönliche anzuerkennen und zu vertreten, ohne daß damit dasselbe für die übrigen Staatsdienerkategorien gesagt sein sollte. Diese Auffassung mag von mancher Seite ernsthaft verfochten werden, im Sinne der von uns angestrebten, möglichst weitgehenden Befreiung der Beamtenpersönlichkeit von jedweden Bevormundungsversuchen kann ihr eine bindende Berechtigung nicht zuerkannt werden; denn der Beamte, der innerhalb und außerhalb seines Dienstes seine Pflicht erfüllt, hat einen Anspruch darauf, außerhalb der Fesseln des Dienstes in der Pflicht ein freier Mann zu sein. (Auch die Residenzpflicht sollte z. B. nur dort gefordert werden, wo ein unmittelbares Interesse des Dienstes deren Erfordernis notwendig erscheinen läßt.) Wohl ist zuzugeben, daß der Staatsangestellte nie aus den Augen lassen sollte, daß der Staat sein Arbeitgeber bezw. Ernährer ist und als solcher verlangen und erwarten kann, daß er sich nicht Bestrebungen anschließt, die gegen den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen gerichtet sind, und daß, wer diese moralische Pflicht nicht selbst empfindet, wer sie nicht anerkennen will oder so viel Selbst-

überwindung nicht glaubt üben zu können, von vornherein darauf verzichten soll, den Sold desjenigen anzunehmen, dessen Existenz er zu vernichten strebt bezw. aus seinem Amt ausscheiden sollte, ehe er mit dem von ihm geleisteten Treueid in Konflikt gerät; denn tatsächlich ist es eben ein Widerspruch in sich, wenn ein Beamter grundsätzlich und mit Vorbedacht eine Gesinnungsrichtung begünstigt und fördert, die die Grundlagen der bestehenden Rechts- und Gesellschaftsordnung bekämpft und stürzen will, die er aber andrerseits selbst durch seine Dienste stützen und aufrechterhalten hilft. Geschieht die Äußerung staatsfeindlicher Gesinnung öffentlich in agitatorischer Weise, so muß die Staatsgewalt ohne Zweifel befugt sein, eine solche Handlungsweise abzustellen und gegebenenfalls mit Entlassung bezw. Disziplinierung des Betreffenden zu ahnden [1]; im übrigen jedoch muß es als unzweckmäßig bezeichnet werden, wenn gegen Beamte, die nur gelegentlich eine ähnliche Gesinnung kundtun, ohne weiteres streng strafend eingeschritten wird, da solche Maßnahmen dazu angetan sind, den Geist der Opposition erst recht anzufachen; denn was zunächst vielleicht nur ausnahmsweise, meist wohl nur aus einer augenblicklichen Verärgerung, ohne weitere Überlegung, in den wenigsten Fällen aber aus prinzipieller staatsfeindlicher Gesinnung heraus geschehen ist, kann durch eine ungeschickte Maßregel zur Regel und bewußten Absicht führen; aus nur gelegentlichen oppositionellen Mitläufern werden so überzeugte und ständige Gegner der herrschenden Staatsordnung, die um so gefährlicher sind, als sie, äußerlich meist nicht zu erkennen, dann heimlich und versteckt ihre staatsuntergrabende Tätigkeit betreiben. Wie viele auf diese Art schon ohne Not ins Lager der Staatsfeinde getrieben worden sind, läßt sich mit Sicherheit nicht feststellen; daß es nicht wenige sind, darf bestimmt angenommen werden [2]. Daher ist hier doppelte Vorsicht geboten und nichts kann einer Staatsverwaltung mehr Eintrag tun, als der Schein einseitiger Strenge und übermäßiger Nervosität.

[1] Vgl. Erlaß der Kgl. Bayr. Eisenbahndirektion München vom 23. August 1910 gegen die Agitation.

[2] Die sozialdemokratische Partei pflegt sich von Zeit zu Zeit dessen sehr zu rühmen, daß unter ihren 4 Millionen Anhängern die Zahl der unteren und mittleren Beamten ständig im Wachstum begriffen sei. Vgl. die sozialdemokratischen Zeitschriften der letzten Jahre.

In ganz besonders hohem Maße gilt das Gesagte *von den Wahlen zu öffentlichen Körperschaften*. Da das Wahlrecht als das wichtigste Staatsbürgerrecht ganz besonders Sicherung bedarf und wirklichen Wert nur dann besitzt, wenn es frei und ungehindert ausgeübt werden kann, so müßte jegliche Beeinflussung des Wählers unstatthaft sein, selbst auf die Gefahr hin, daß manche Beamte insgeheim für den Kandidaten staatsfeindlicher Parteien ihre Stimme abgeben [1]. Letzteres mag unmoralisch sein und auch gegen die dem Staat gegenüber übernommene Treu- und Gehorsamspflicht verstoßen, Anlaß zu strafendem Einschreiten gegen solche Staatsdiener aber dürfte es nicht geben, da, so lange die Ausübung des Wahlrechts nach dem Gesetze geheim erfolgen soll, niemand das Recht hat, nachzuprüfen, in welcher Weise im Einzelfall gestimmt worden ist. Da Verfassung und Gesetz den Beamten von der Ausübung des Wahlrechts nicht ausschließen, so muß ihnen auch die Freiheit der Wahl gelassen werden und ist er von der Gehorsamspflicht gegen die Regierung insoweit zu befreien. Noch weniger aber kann es gestattet sein, nichtpolitische Beamte durch staatlichen Druck von vornherein auf eine ganz bestimmte politische Gesinnung festzulegen und ihnen bei eventl. Zuwiderhandlung Maßregelungen oder anderweitige Bestrafungen in Aussicht zu stellen. Wer die Verhältnisse in der Beamtenschaft kennt, wird wissen, daß oft eine leise Andeutung eines Vorgesetzten genügt, um einen Beamten von öffentlicher Tätigkeit abzuschrecken; denn dieser weiß, wie sehr er in seinem ganzen Fortkommen und seiner ganzen Stellung von einem guten Verhältnis zu seinen Vorgesetzten abhängig ist und wird daher nicht wagen, ihren Wünschen

[1] Laband hat in seinem Staatsrecht des deutschen Reichs in § 41 III. 6 — Rechtsfolgen der Pflichtverletzung — keinen Zweifel darüber gelassen, daß die Ausübung des Wahlrechts oder die Tätigkeit als Abgeordneter, bei welcher sich der Beamte ausschließlich nach seiner subjektiven Überzeugung zu richten habe, niemals als schuldbare Verletzung der Treue erachtet und disziplinarisch bestraft werden können. Nach dem Staatsrechtslehrer Kohler ist die im Diensteid versprochene Treupflicht eine Treupflicht gegen den *Staat*, nicht aber gegen die augenblickliche Staatslenkung; es kann daher die Treupflicht nicht entgegenstehen, wenn der Beamte gegen eine Regierung Opposition macht, wenn er ihr im Parlament oder sonstwo entgegentritt oder literarisch eine bestimmte Richtung der Staatsregierung bekämpft. Die Treue nach seiner Ansicht ist nicht wie die Lehnspflicht eine persönliche, sondern eine sachliche.

nicht zu entsprechen. Darin liegt eine Gefahr für das Ansehen des ganzen Standes und auch des Volkes, weil damit der öffentliche Apparat in Wirklichkeit zu einer dependence der politischen Parteiströmungen der jeweils herrschenden Gruppen degradiert würde. Ganz verwerflich aber ist es, bei der Entscheidung über Anstellungen, Beförderungen, Versetzungen dieser Art von Beamten die politische Gesinnung maßgebend und die mehr oder minder große Anpassungsfähigkeit an gegebene Verhältnisse, anstelle der beruflichen Tüchtigkeit, den Ausschlag geben zu lassen, da dies zur Folge hätte, daß bei Besetzung der Staatsämter auf Kosten einer sachlichen und leistungsfähigen Staatsverwaltung stets Personen bestimmter politischer Richtung bevorzugt würden, gleichviel, ob sie das nötige Wissen und Können mitbrächten oder nicht. Schon aus diesem Grunde müßten in einem reformierten Beamtenrecht Kautelen dafür geschaffen werden, daß diese oder jene politische Auffassung, soweit sie sich nicht in öffentlich staatsfeindlicher agitatorischer Weise äußert, den hier in Betracht kommenden Staatsbediensteten in bezug auf ihre dienstlichen Verhältnisse weder zum Vorteil, noch zum Nachteil angerechnet werden dürfte und daß sie in der Wahl der Zugehörigkeit zu einer Partei, die auf dem Boden der bestehenden Staats- und Rechtsordnung steht, keinen Beschränkungen unterworfen würden. Im allgemeinen wäre lediglich darauf zu achten, daß nicht das amtliche Ansehen und die Amtsgewalt zu parteipolitischen Zwecken mißbraucht würde. Ist doch den Beamten, wie wenigen Gelegenheit gegeben, mit allen Teilen der Bevölkerung in nähere Berührung zu kommen und deren Wünsche und Anliegen in Erfahrung zu bringen; weshalb sollte man dann auf ihre freie Mitwirkung im politischen und öffentlichen Leben verzichten, wo diese dem allgemeinen Besten gewiß viel nützen könnte? Im übrigen läge es im eigensten Interesse des staatlichen Mechanismus, wenn er die Ansprüche auf die geistige Gebundenheit seiner Angestellten modifizierte; denn erst wenn auch die außerdienstliche Stellung eines Staatsbeamten der vielen, unnützen Schranken ledig sein wird, die sie heute noch einengen, werden sich auch unabhängiger angelegte Naturen um sie bewerben und nicht mehr zahlreiche hervorragende Talente grundsätzlich den Staatsdienst meiden oder sich ihm später doch wieder zu entziehen trachten, weil sie anderswo freiere, die Rechte der Person mehr achtende Verhältnisse anzutreffen hoffen. Tüchtige und wirklich bedeutende Persönlichkeiten

lassen sich eben in der Regel weder einen Teil ihrer staatsbürgerlichen Freiheiten vorenthalten, noch verkaufen sie mit ihrer Arbeitskraft ihre freie innere Überzeugung auf Lebenszeit, allein, zu dem Zwecke, um eine relative Sicherheit ihrer materiellen Existenz verbürgt zu erhalten.

So kann behauptet werden, daß alle Faktoren von der Aufhebung der Beschränkungen, denen die persönlichen und staatsbürgerlichen Rechte der Beamten noch unterworfen sind, Vorteil zögen, ohne daß deshalb die heutige Staatsorganisation aufgehoben oder auch nur eine Gefährdung der staatlichen Autorität befürchtet werden müßte. Ganz im Gegenteil dürfte ein freiwilliger Verzicht der Staatsgewalt auf das bisherige Bevormundungssystem die Erkenntlichkeit der Beamten wachrufen und dadurch der Erhaltung der für ein so großes und vielgestaltiges Staatswesen unbedingt notwendigen Disziplin zweifellos förderlicher sein, als eine erzwungene Unterdrückung jeglicher Meinungsfreiheit; durch eine solche läßt sich höchstens die äußerliche Anerkennung der staatlichen Autorität, nie aber eine innerlich gefestigte Disziplin erwirken; aus Zweckmäßigkeitsgründen wird der Beamte zwar nach außen hin seine innere Überzeugung zu verheimlichen suchen, eine andere Ansicht wird er sich aber deswegen, weil der Staat ihm seiner wahren Meinung offenen Ausdruck zu geben untersagt, in den wenigsten Fällen bilden. So läßt sich nachweisen, daß durch die Einengung der geistigen Freiheit innerhalb der Beamtenschaft vielfach einem ungesunden Streber- und Heuchlertum Tür und Tor geöffnet wird, indem dort, wo Unfreiheit herrscht, meist auch Unwahrheit und Unaufrichtigkeit sich breit machen; die scheinbar gefügigsten und lenkbarsten Staatsdiener sind daher nicht immer auch die besten und treuesten Stützen der Gesellschaft, da gerade sie oft ihre eigenen, dem Gemeinwohl zuwiderlaufende Wege zu gehen wissen. Daher sollte vor allem die Staatsgewalt sich davor hüten, solche Diener großzuziehen, die wegen der Heimlichkeit ihrer Gesinnung dem Staate regelmäßig gefährlicher sind, als Feinde, die sich offen als solche bekennen. Die Zeiten, in welchen man glaubte, die Angestellten der Gesellschaft dadurch gefügig machen und in Schach halten zu können, daß man ihnen möglichst wenig Freiheiten zubilligte und ihnen stets die eigene Macht- und Einflußlosigkeit ihres Standes vor Augen rückte, sind vorüber, und nicht die Staaten sind mehr die angesehensten, die ihre Untertanen nur als rechtlose

Objekte ihrer Regierung und ihre Diener nur als mechanische Vollstrecker ihres Willens betrachten, sondern diejenigen, die ihren Bürgern und Beamten die Freiheit des Denkens und Handelns zugestehen, die kein Mensch zur freien Entfaltung seiner Kräfte und Geistesgaben gänzlich entbehren kann.

Wenn auf diese oder ähnliche Weise im Beamtenverhältnis der Grundsatz der „Mitarbeiterschaft“ (Ausschüsse, Organisation) und der unmittelbaren Verantwortlichkeit (Kontrollämter und Disziplinarkommissionen) zur Geltung gelangen könnte, so dürften unsere Ausführungen andererseits gezeigt haben, daß durch eine freiere Gestaltung des Beamtenverhältnisses auf der Grundlage einer Wahrung der allgemeinen staatsbügerlichen Freiheiten die Disziplin und damit die Voraussetzung für ein ersprießliches Wirken des Beamtenorganismus keineswegs irgendwie in Frage gestellt würde. Zur Beseitigung jedes diesbezüglichen Zweifels bedarf es vielleicht nur noch einer bestimmten Umgrenzung des Begriffs der beamtlichen Gehorsamspflicht in etwa folgender Weise: Der Gehorsam dürfte nicht ein auf die Person des jeweiligen Vorgesetzten sich beschränkender Selbstzweck sein, sondern müßte sich aus einer von jener unabhängigen und unbeeinflußten Erkenntnis der Bedürfnisse des Staatswohles zwanglos ergeben. Einer willkürlichen Ausdehnung des Begriffes wäre unter allen Umständen vorzubeugen, so daß als Inhalt der Treu- und Gehorsamspflicht des Beamten sonach lediglich das übrig zu bleiben hätte, was sich durch die Eingliederung in jeden menschlichen Organismus von selbst ergibt und was bei dem Beamten nur insofern eine erhöhte Bedeutung erhält und darum ein tieferes Erfassen erfordert, als er Vertreter und Vollzugsperson der öffentlichen Staatsgewalt ist. Der Treu- und Gehorsamspflicht könnte umso freudiger und aufopfernder Genüge geleistet werden, je höher die von selbständigem Verantwortlichkeitsgefühl getragene Leistung gewertet und geachtet würde. Je leichter der Aufbau des Organismus einen Ausgleich der Meinungsverschiedenheiten durch sich selbst zuläßt, desto weniger kann es zu krankhaften Ausbrüchen der Unzufriedenheit und Staatsfeindlichkeit kommen.

Die Frage schließlich, ob den Staatsangestellten dieser dritten Gruppe neben all den vorgeschlagenen Reformen auch noch die letzte Konsequenz der Koalitionsfreiheit, das Streikrecht, einzuräumen wäre, paßt eigentlich nicht in den Rahmen einer Erör-

terung, die ausschließlich nur die Verhältnisse festbesoldeter Staatsbeamten behandeln will, da überall, wo lebenslängliche Anstellung in Betracht kommt und gesetzlich alles genau geregelt ist, ein Streikrecht als mit dem Wesen eines solchen Verhältnisses nicht vereinbar und jedenfalls als ein regelmäßiges Kampfmittel nicht anerkannt werden kann, indem mit seiner Ausübung eben ohne weiteres das auf Lebenszeit berechnete Verhältnis sofort aufgelöst würde. Mit Rücksicht auf die französischen Verhältnisse, wo die Beamten bekanntlich die Freiheit, in Ausstand zu treten, für sich in Anspruch nehmen und bereits auch schon mehrfach betätigt haben, soll jedoch auch hier in aller Kürze auf das Problem und seine Bedeutung für die deutsche Beamtenschaft eingegangen werden.

Im Prinzip stellte der Beamtenstreik eine gleichzeitig erfolgende verabredete Massenkündigung einer oder mehrerer Beamtenkategorien dar und wäre als solche nicht strafbar, da jedem Staatsangestellten das Recht zusteht, jederzeit aus dem Staatsdienst auszuscheiden. Wohl aber frägt es sich, ob die Allgemeinheit, deren Organ die Beamtenschaft ist, eine solche Störung des öffentlichen Friedens ruhig ertragen und sich widerstandslos gefallen lassen müßte, daß heute dieser oder morgen jener Teil der Staatsangestellten den Dienst verweigerte und die Bewilligung irgend einer Forderung durch Stillegen des Staatsmechanismus zu ertrotzen versuchte. Und hierauf muß die Antwort unbedingt verneinend lauten; denn höher als Einzelinteressen muß jederzeit die Staatsnotwendigkeit der Aufrechterhaltung des allgemeinen Wirtschaftslebens geachtet werden; dieses aber würde durch eine Arbeitseinstellung seitens der Beamten, teilweise wenigstens, lahmgelegt und der ganzen Volkswirtschaft in den meisten Fällen damit ein unermeßlicher, nicht wieder einzubringender Schaden zugefügt werden, sowie die Allgemeinheit in ständiger Beunruhigung über Kontinuität und Sicherheit der unter staatlicher Regie stehenden Betriebe zu leben haben. Der gesellschaftliche Gesamtorganismus erfordert ein ununterbrochenes Funktionieren und es wäre widersinnig, wenn gerade der Teil, dem die Bedienung des gewaltigen Apparats anvertraut ist, das Recht haben sollte, nach Belieben den allgemeinen Produktions- und Zirkulationsprozeß des Wirtschaftslebens, auf dem der Reichtum eines Volkes beruht, durch gemeinschaftliche Arbeitsverweigerung zu hemmen bezw. aufzuhalten, abgesehen davon,

daß eine solche nicht zuletzt die Beamten selbst schädigen und ihnen die Sympathien der übrigen Bevölkerung gänzlich verscherzen würde. Eine geordnete Staatsverwaltung, ein ruhiges Staats- und Verfassungsleben wäre deshalb überall da, wo die Beamtenschaft das Streikrecht zuerkannt bekäme, nicht denkbar. Ein solches hat nur dort Anspruch auf Anerkennung, wo die Arbeitnehmer im freien Arbeitsverhältnis dem Unternehmer gegenüber allein auf sich angewiesen und der Ausbeutungssucht des letzteren keine gesetzliche Grenzen gezogen sind. Wo aber, wie in dem erstrebten Staatsbeamtenverhältnis, zugunsten der Arbeitnehmer, insbesondere durch die Sicherung der Existenz auf Lebenszeit und Hinterbliebenenversorgung, durch weitgehende Zubilligung der wichtigsten staatsbürgerlichen Freiheiten, sowie endlich durch Anerkennung eines bestimmten Mitwirkungsrechts in den hauptsächlichsten Dienst- und Berufsangelegenheiten von vornherein so starke Kautelen und Garantien zugunsten der rechtlichen und materiellen Unabhängigkeit der Staatsdiener getroffen und sichergestellt wären, da bedürfte es nicht auch noch der Zuerkennung eines besonderen Streikrechts, da hier den Beamten hinreichend viel andere Mittel an die Hand gegeben wären, um ihre Wünsche und Forderungen auf gesetz- und ordnungsmäßigem Wege geltend zu machen und durchzusetzen. Eine dolose gemeinschaftliche Arbeitseinstellung der Angestellten der Gesellschaft wäre daher vom allgemein ökonomischen, moralischen und rechtlich-sozialen Gesichtspunkt aus gleich schädlich und verderblich, und höchstens dann verständlich, wenn die Beamten sich in ihren vitalsten Interessen verletzt sehen würden und ihnen eine andere Möglichkeit, ihre Rechte zu verteidigen, gar nicht mehr offen stände; in einem solch außergewöhnlichen Falle müßten sich die Beamten allerdings auch mit außergewöhnlichen Mitteln verteidigen dürfen, weil, wo es sich um Lebensfragen handelt, auch die äußerste Notwehr erlaubt sein muß. Dann aber würde zur gemeinschaftlichen Arbeitsniederlegung als ultima ratio auch dann Zuflucht genommen werden dürfen, wenn ihnen das Recht dazu nicht ausdrücklich verbrieft und formell zugestanden worden wäre. Immerhin wird ein solcher Fall stets zu den größten Seltenheiten rechnen, da anzunehmen ist, daß die maßgebenden Faktoren stets Einsicht genug haben werden, einem solchen Streik, dessen Ausbruch gegebenenfalls das Leben und Gedeihen der ganzen

Nation beeinträchtigen könnte, durch rechtzeitiges Einlenken und Entgegenkommen vorzubeugen [1].

Für Deutschland hat im übrigen das Problem des Beamtenstreiks so gut wie keine praktische Bedeutung, da hier die Bindung der Beamten an den staatlichen Apparat eine weit festere, — in der Regel ja lebenslängliche — ist, als in anderen Staaten, z. B. in Frankreich, wo das System der leichteren Lösbarkeit des Beamtenverhältnisses vorherrscht, und deshalb unter den Beamten selbst keinerlei Lust besteht, mit Gewalt ihre gesicherte Position aufs Spiel zu setzen; ungeachtet dessen, daß eine durch den Streik bedingte Dienstverweigerung (bestände dieselbe auch lediglich in der sogenannten passiven Resistenz) einen Bruch des von den Beamten geleisteten Treu- und Diensteids darstellte und schon aus diesem Grunde die Möglichkeit einer gemeinschaftlichen Arbeitsniederlegung seitens deutscher Staatsangestellter, deren Verantwortlichkeitsgefühl gegenüber dem Staatsganzen dank einer alten starken Beamtentradition zudem mehr ausgebildet ist, wie irgendwo, fast ausgeschlossen erscheint.

Schließlich ist selbstverständlich, daß in einem künftigen Beamtenverhältnis all jene vielen kleinlichen, ebenso überflüssigen wie lästigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit, die noch aus den Tagen des alten Polizeistaats sich in die Gegenwart herein verschleppt haben, zu fallen hätten [2]. Einzuschränken wäre hauptsächlich das bislang seitens der Staatsgewalt so gerne gehandhabte Recht, auf dem Wege einseitiger Verordnungen und Erlasse die Gesetzesvorschriften eigenmächtig auszulegen und deren Anwendung nach ganz bestimmter Richtung hin willkürlich festzulegen, da hierdurch die Staatsverwaltungen versucht werden, auf Kosten der Rechtsstellung ihrer Untertanen und Angestellten ihre eigenen Machtbefugnisse über Gebühr auszudehnen und zu erweitern.

---

[1] Zudem könnte ein Beamtenstreik wie die französischen Ausstände gezeigt haben, nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn er auf die Sympathie und Unterstützung der öffentlichen Meinung rechnen dürfte; diese aber würde, da die Allgemeinheit in erster Reihe durch eine Lahmlegung der Staatsbetriebe am empfindlichsten getroffen würde, nur dann erreicht werden, wenn sie wirklich berechtigt wäre.

[2] Z. B. die Notwendigkeit der Erlaubniseinholung zur Eheschließung, das Verbot außerdienstlicher Nebenbeschäftigung, die mannigfachen das Privatleben so oft schwer belastenden Standespflichten.

Ein gewisser Zwang läßt sich zwar nirgends, am wenigsten im Beamtenverhältnis, ganz entbehren und tatsächlich werden auch die Beamten gewisse besondere Rücksichten auf ihren Stand nehmen müssen; nie aber sollten die Beschränkungen, die ihnen damit auferlegt werden, den Verlust ihrer individuellen Selbständigkeit mit sich bringen oder weiter gehen, als der Zweck des Staates, sowie die Sorge für den geordneten Gang der Staatsmaschine und die Aufrechterhaltung des äußeren Ansehens der Beamtenschaft es verlangt; als Grundsatz könnte man daher vom Kulturstandpunkt aus den aufstellen, daß die Pflichten der Staatsbeamten deren Rechte als Staatsbürger nie über das notwendigste Maß hinaus einengen oder gar aufheben dürften.

IV. Schluß

Zusammenfassung

Diesen Richtlinien hätte im großen und ganzen eine Reform des deutschen Beamtenrechts zu folgen; könnte durch sie erreicht werden, daß unser Beamtentum, anstatt an überlebten Traditionen gebunden zu bleiben, dem Wandel der Verhältnisse sich anpaßte und sich nicht nur als bloße mechanische Arbeitskraft für den staatlichen Mechanismus, sondern auch als unentbehrlichen Kulturfaktor im Leben der Nation, der seine eigenen Persönlichkeitswerte besäße, zu betrachten begänne, so wäre damit viel erreicht.

Sehr treffend hat Professor Alfred Weber-Heidelberg bereits darauf hingewiesen [1], daß es einer späteren Zeit einmal jedenfalls unverständlich erscheinen wird, daß es einst eine Periode modern verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Verhältnisse gegeben hat, in welcher der Staat, wie heute, über seine Beamten in der Hauptsache frei verfügen konnte, ähnlich wie über Vasallen, ohne ihnen dafür irgendwelchen Einfluß auf die Gestaltung ihrer Lage und ihres Geschicks einzuräumen, daß man es, ohne weiter darüber nachzudenken, ruhig mitansah, wie die Zahl der in solche Lebenslage gebrachten Personen infolge der fortwährend zunehmenden Verstaatlichung neuer Lebensgebiete sich ungehindert noch weiter vermehren durfte und zwar so stark, daß nach und nach sich ein ganzer Gesellschaftstypus daraus herausbilden konnte. Auch er glaubt daher, daß die Zeit kommen muß, in welcher das Staatsdienerverhältnis in seiner heutigen Gestalt nicht mehr als unbedingt vorbildlich und erstrebenswert gelten, und in der der gesunde Sinn des Volkes aus sich heraus, gegebenenfalls die Beamtenschaft selbst, erkennen wird, daß auch für die Angestellten des Arbeitgebers Staat die Freiheit der Aktion und eigenen Überzeugung einen ungleich größeren Wert

[1] »Der Beamte«, Aufsatz in der »Neuen Rundschau«, Oktoberheft 1910.

darstellen wird, als die größte Sicherheit und Bequemlichkeit der Existenz. Daß diese Zeit nicht mehr all zu fern ist, und daß diese Erkenntnis bereits hier und dort durchzusickern und die beteiligten Kreise zu beschäftigen beginnt, beweist das sichtlich wachsende wirtschaftliche und politische Verständnis und Interesse der Beamtenschaft, das seinen Ausdruck u. a. in dem wohldisziplinierten, beruflichen Zusammenschluß findet, dessen gewaltiger Aufschwung in den letzten Jahren nur dem unverständlich bleiben kann, der die ganze Entwicklung nicht richtig zu deuten vermag. Die Verfolgung der Berufs- und Standesinteressen, die früher hinter den rein sachlichen und geselligen Bestrebungen ganz zurücktrat, steht heutzutage im Vordergrund des Organisationszweckes. Und wenn auch in der Regel so weitgehende Forderungen und Reformvorschläge auf Grund einer Differenzierung der einzelnen Beamtenhauptgruppen, wie sie hier vertreten worden sind, nicht unmittelbar gestellt werden und demgemäß auch eine ähnlich weitgehende Umgestaltung der Beamtenrechte seitens der Mehrzahl der Beamten vorerst nicht erörtert wurde, so läßt sich doch nicht wegleugnen, daß die gegenwärtige, etwa seit zwei Jahrzehnten in die Erscheinung getretene Beamtenbewegung ihren tieferen Grund in dem innern Bedürfnis der Staatsangestellten nach einer mit dem modernen Empfinden besser übereinstimmenden, die freie Persönlichkeit des Einzelnen weniger absorbierenden Stellung hat. Der Beamte der Gegenwart will nicht mehr hinter den Angehörigen der übrigen Stände zurückstehen; auch er strebt, wie alle anderen, darnach, an den Errungenschaften einer neuern Epoche und eines neuen Geschlechts teilzunehmen; er beginnt selbst mitzuhelfen, an Stelle veralteter und unzweckmäßiger Institutionen lebenskräftigere und zeitgemäßere zu setzen. Das ganze Leben und mit ihm das ganze Denken und Fühlen ist ein anderes geworden, als vor Jahrzehnten; sollte da die Beamtenschaft allein sich konservieren? Ein solcher Zustand wäre jedenfalls kein natürlicher und nicht zu wünschen, insofern ein Volk, das vorwärts will, nicht zum letzten eines Beamtenkörpers bedarf, der völlig auf der Höhe steht und dem modernen Leben nicht fremd und hilfslos gegenübertritt, sondern sich innig mit ihm verwachsen fühlt. Das ist aber nur dann möglich, wenn der einzelne Beamte bei der Ausübung seiner Tätigkeiten, Rechte und Pflichten so wenig als möglich eingeengt und behindert wird; nur in diesem Falle ist Gewähr für eine gesunde Fortentwicklung gegeben. Die Zu-

kunft wird lehren, daß ausschließlich jene Staaten auf die Dauer die Führung, zum mindesten die kulturelle Führung, haben werden, deren Organisation den theoretisch so oft und hoch gepriesenen, praktisch aber so wenig beachteten Grundsatz vom „gleichen Recht für Alle" auch tatsächlich und auch für die Beamten in die Wirklichkeit umsetzt.

Am besten wäre es, man ließe beim Beamten eine reinliche Trennung zwischen seinem Berufe und seinem sonstigen Leben eintreten, damit nicht ersterer, wie dies tatsächlich jetzt fast allgemein der Fall ist, letzteres überwuchert, oder gar ganz erstickt. Denn nicht die Heranbildung engherziger, nur nach der hergebrachten Schablone handelnde Büromenschen, soll das Ziel einer Beamtengesetzgebung sein, sondern die Erziehung von Menschen, die einen weiten und klaren Blick für die wahren Bedürfnisse und Aufgaben ihres Amtes haben, die, wenn auch einmal nicht ganz nach dem strengen Wortlaut des Gesetzes, so doch umsomehr seinem inneren Sinn und Willen gemäß handeln, kurz zu Menschen, die mit dem täglichen Leben Fühlung behalten und die sich stets klar darüber sind, daß ihr Beruf nicht Selbstzweck, sondern dazu da ist, als Kulturträger der Allgemeinheit des g a n z e n Volkes nützlich und dienlich zu sein. Solange in den Beamtenrechten jedoch mit gleicher Zähigkeit, wie bisher, an der Auffassung festgehalten wird, daß der Beamte mit seiner Anstellung seine g a n z e Arbeitskraft und seine g a n z e Tüchtigkeit a u s s c h l i e ß l i c h in den Dienst seines Arbeitgebers Staat zu stellen habe und solange nicht sein Recht auf freie Meinungsäußerung in den angegebenen Grenzen anerkannt, sowie die mannigfachen weiteren rechtlichen und tatsächlichen Beschränkungen, die das Leben des Beamten zu einem verhältnismäßig unfreien machen, bis auf ein Mindestmaß zurückgeschraubt sind, solange führt das Beamtendienstverhältnis zu einer unvermeindlichen Konzeption des Privatlebens in den Beruf, das heißt zu einer Erscheinung, die schon vom allgemein menschlichen Standpunkt aus, weil der Unfreiheit und Unselbständigkeit Vorschub leistend, zu bedauern ist. Zwang und Unfreiheit können allerdings ausnahmsweise auch einmal geboten sein, dann nämlich, wenn der Zwang einem besseren Zweck dient als die Freiheit; davon kann aber beim Beamtenverhältnis nicht die Rede sein, denn hier handelt es sich um Verhältnisse, die in ihrer überwiegenden Mehrzahl einen Zwang nicht nötig machen. Nichts aber kann dann den Zwang als S e l b s t z w e c k rechtfertigen, und von zwei Bestrebungen, die demselben Zweck dienen, wird immer diejenige obsiegen, die ihn ohne bezw. mit dem geringsten Zwang zu erreichen weiß. Die Freiheit ist von moralischen Voraussetzungen abhängig und nur, wo diese nicht vorhanden sind, ist Zwang zulässig. Daß die deutschen Beamten aber freiheitsfähig sind und die Selbständigkeit, wie sie ihnen hier zugedacht ist, nicht mißbrauchen würden, daran darf nicht gezweifelt werden.

Im übrigen kann und darf der Beruf heutzutage nur noch e i n e s von den Mitteln sein, die zur Entfaltung des menschlichen Organismus nötig fallen, da außerhalb der Berufsbeschäftigung auch noch Werte stehen, die nicht unbeachtet und ungenützt gelassen werden dürfen, will man einigermaßen mit der fortwährend weiter schreitenden Entwicklung Schritt halten und nicht einen großen, wichtigen Teil des Volkskörpers in Einseitigkeit und rückständiger Engherzigkeit verkümmern lassen.

Läßt sich der Gang dieser Entwicklung, der mehr wie je zu Verstaatlichungen und Kommunalisierungen drängt, auch nicht mehr aufhalten und wird demgemäß der bürokratisch-staatliche Apparat sich voraussichtlich immer weiter ausdehnen, so mögen doch die besprochenen Reformvorschläge darauf hinarbeiten, daß die mit der weiteren Bürokratisierung verbundenen Gefahren abgeschwächt und Garantien geschaffen werden, die der Unterdrückung der individuellen Freiheit entgegenwirken können. Die Regierungen hätten sicher keinen Schaden davon, wenn sie eine größere Persönlichkeitsentfaltung unter ihrer Beamtenschaft begünstigten. Und schließlich hat nicht nur die Beamtenschaft, sondern die ganze Nation ein Interesse daran, daß der Beamtenkörper den allgemeinen Kulturprinzipien untergeordnet und in sie hineingefügt wird; dann wird er all den an ihn gestellten Anforderungen willfähriger entgegenkommen und dadurch Wesentliches zum Vorteil der Gesamtheit beitragen können.

Nur auf der Basis einer größeren Bewegungsfreiheit wird es möglich sein, das Beamtentum vor Einseitigkeit und Engherzigkeit zu bewahren und ihm für die Zukunft diejenige Stellung im Volkskörper einzuräumen, die ihm von rechtswegen zusteht. Die deutsche Beamtenschaft, die durch ihre hervorragenden Leistungen viel zu dem gewaltigen Aufschwung unseres nationalen und wirtschaftlichen Lebens beigetragen hat, verdient es, daß man sie als wert-

vollen Kulturfaktor einschätzt und daß man sie in staatsbürgerlicher Beziehung nicht hinter andern Volksschichten zurücksetzt. Dies um so weniger, als sicher anzunehmen ist, daß, falls ihr Verhältnis den hier gemachten Vorschlägen entsprechend abgeändert und damit ihre rechtliche und materielle Unabhängigkeit nicht unerheblich gestärkt würde, sie ein solches Vertrauen und Entgegenkommen durch doppelt treue Pflichterfüllung zu lohnen suchte.

Und bei vorurteilsloser Betrachtung muß anerkannt werden, daß sowohl die Forderungen der deutschen Beamten, wie auch die hier gemachten Vorschläge nicht unerfüllbar sind und in keinem Punkt die Grenzen des Möglichen überschreiten. In dem Hervorkehren und Betonen insbesondere der mehr ideellen und kulturellen, das ganz Staatsleben berührenden Bestrebungen wird zudem ein Übergang angebahnt, der von den Sonderinteressen wieder hinüberführt zur Rücksicht auf die Gesamtheit des Volks. Wenn man dann die Bedeutung des einzelnen Standes in seinem Wert für die Gesamtheit würdigt und der einzelne Stand, wie dies die deutsche Beamtenschaft jederzeit getan hat, seine Wünsche den Interessen der Allgemeinheit unterordnet, ist Aussicht vorhanden, daß mehr als bisher das Aussöhnende und Einigende zwischen allen Beteiligten wieder den Ausschlag geben wird. Eine von solchen Grundsätzen getragene Reform der Beamtenverhältnisse sollte daher, weil sie mittelbar auch dem Volksganzen Nutzen bringen muß, nicht nur allgemeines Verständnis finden, sondern auch von allen Teilen des Volkes gefördert und unterstützt werden, wie selbst auch der Staat nur seinem eigenen Vorteil dienen würde, wenn er durch ein weitgehendes und zweckdienliches Entgegenkommen die Treue und die Anteilnahme der Beamten am Wohl des Staatswesens stärkte und so den besten Rückhalt und die beste Garantie für eine geordnete Staatsverwaltung begründete. Dann dürften auch die Regierungen bei allem Wechsel der Verhältnisse politischer wie wirtschaftlicher Art sicher sein, durch das feste Fundament eines zuverlässigen und zufriedenen Beamtenstandes eine wertvolle Stütze gefunden und zugleich dem Bestehen und Gedeihen des Landes einen unschätzbaren Dienst geleistet zu haben. Das Ringen des Beamtentums um Einfluß innerhalb seines Dienstverhältnisses und um Befreiung von überflüssigen Schranken außerhalb desselben stellt daher in Wahrheit ein dankenswertes Stück nationaler Arbeit dar.

Die Frage ist nur, ob die Gewöhnung, das Hängen am Hergebrachten und scheinbar Bewährten, das Schwergewicht der mit den bestehenden Einrichtungen verbundenen und verwachsenen Interessen stark genug sein werden, um eine Reform der geplanten Art und Weise unmöglich zu machen. Zu der aufstrebenden Entwicklung unseres Volkes wollen wir die Zuversicht hegen, daß dem nicht so sein wird und hoffen, daß dasselbe bezüglich einer derartigen Neugestaltung seines Beamtenrechts die dieser Entwicklung entsprechenden Formen und Verbesserungen zum Wohl des Staatsganzen finden wird.

Lebenslauf

Verfasser dieser Abhandlung ist am 25. November 1886 in Montevideo (Urugay-Südamerika) als Sohn des Kaufmanns Karl Fribolin und dessen Ehefrau Matilde geb. Fischer geboren. Er besuchte in Karlsruhe die Vorschule und ebenda in den Jahren 1897 bis 1906 das Reformgymnasium. Spätjahr 1906 bis Sommer 1908 studierte er in München und dann bis Frühjahr 1910 in Heidelberg die Rechte und Staatswissenschaften. Im März 1910 bestand er zu Karlsruhe die erste juristische Staatsprüfung und am 10. Juni 1912 vor der hohen philosophischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg das rigorosum.

All seinen Lehrern, insbesondere Herrn Professor Dr. Alfred Weber-Heidelberg, der die Anregung und Anleitung zur vorliegenden Arbeit gab, sei auch an dieser Stelle aufrichtiger Dank ausgesprochen.

END OF
TITLE